ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione

Dossier n. 5/2

Federalismo Fiscale

Aggiornamento n. 4

Assemblea Legislativa delle Marche
Area Processi Normativi
Biblioteca e Documentazione
Dossier a cura di Tamara Ferretti
Ideazione grafica di Giovanna Maria Tiani

art. 119

(articolo così sostituito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001)

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti

APPROFONDIMENTI

I N D I C E

2.Documentazione *(Dossier n.5/1)*

3.Approfondimenti *(Dossier 5/2)*

4.Bibliografia

Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche[1]

di Franco Bassanini

Mentre ascoltavo il segretario Faverin mi è tornato alla mente un convegno organizzato dalla Funzione pubblica Cisl 13 anni fa – era l'autunno del 1996 - in questo stesso Auditorium. C'erano Rino Tarelli e l'allora segretario generale Sergio D'Antoni; e c'ero io, da poco nominato Ministro della Funzione Pubblica e degli Affari regionali. Avevo appena presentato in Parlamento i due disegni di legge che poi sarebbero diventati la cosiddetta 'Bassanini 1' (legge 59/1997) e la cosiddetta 'Bassanini 2' (legge 127/1997); e quello fu il primo incontro pubblico con quadri sindacali della funzione pubblica dedicato a un confronto sulle linee generali di un'operazione di modernizzazione delle Pubbliche Amministrazioni che (benché ancora oggi largamente inattuata, e per qualche verso anche travisata), è pur sempre stata – come Tarelli usava sempre ricordare - la più rilevante e organica dall'Unità d'Italia ad oggi. In quell'occasione, D'Antoni aveva fatto ripubblicare e fece distribuire un libretto, che riportava gli atti di un convegno della Cisl del 1968, relatori Giulio Pastore, Giancarlo Mazzocchi e il sottoscritto (ero allora un ventottenne professore fresco di cattedra, molto vicino alle Acli di Livio Labor); nell'introdurre i lavori della giornata, spiegò la ragione di quella iniziativa: aveva riletto gli atti del convegno e aveva scoperto che in quella relazione di trent'anni prima erano già preannunciati tutti i principi della riforma che, trent'anni dopo, vedeva finalmente la luce. "Sono le idee della Cisl che alla fine trionfano", proclamò D'Antoni: e così, di fatto, tappò la bocca a ogni possibile oppositore!
C'è una relazione fra la strategia generale di riforma dell'amministrazione e l'attuazione del federalismo fiscale, al centro del nostro seminario di oggi? A ben vedere, già la riforma dell'amministrazione del 199,7 pur in un contesto costituzionale diverso - non c'era ancora il nuovo Titolo V, si trattava di una riforma a Costituzione invariata –, affermava chiaramente il principio fondamentale: che a Regioni, Province e Comuni devono essere attribuite tutte le risorse necessarie per l'esercizio delle funzioni e compiti (altrimenti non potrebbero garantire ai cittadini i servizi essenziali di loro competenza); che, dunque, in caso di trasferimento a

[1] Testo della relazione tenuta al Seminario organizzato dalla CISL-Funzione pubblica sulla attuazione del federalismo fiscale, Roma, 23 Aprile 2009.

Regioni, Province e Comuni di compiti e servizi prima attribuiti alle amministrazioni dello Stato, ad essi vanno parimenti trasferite tutte le risorse fino a quel momento impiegate dalle medesime amministrazioni dello Stato per il finanziamento delle funzioni e dei servizi da trasferire. Alle funzioni e ai servizi devono accompagnarsi le risorse. Era uno dei punti-chiave della riforma. E' anche uno dei punti-chiave della successiva disapplicazione della riforma; perché poi al trasferimento delle funzioni e dei servizi non ha fatto seguito un trasferimento adeguato delle relative risorse.
Oggi siamo in un contesto diverso, perché il Titolo V prevede strumenti nuovi. È vero che intorno al Titolo V ci sono state divergenze di opinioni e forti discussioni; ma esse si sono essenzialmente concentrate su un punto, che non è l'articolo 119 sul federalismo fiscale, bensì l'articolo 117 sulle funzioni legislative. Consentitemi di aprire sull'articolo 117 una breve parentesi. In proposito, bisogna – pare a me - avere il coraggio di dire e fare una cosa molto semplice: visto che il 90% delle forze politiche e delle grandi organizzazioni delle parti sociali sono d'accordo nel pensare che, in un sistema federale ben organizzato, non ha senso ripartire fra lo Stato e le Regioni, nella forma della legislazione concorrente, le competenze legislative in materia di grandi infrastrutture strategiche, di produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, di tutela e sicurezza del lavoro, di ordinamento delle comunicazioni e delle professioni, perché non si mette fine alle polemiche correggendo sul punto l'articolo 117? Perché non lo si è fatto finora? La ragione a me pare chiara. E' perché si è sempre voluto ricomprendere questa correzione, semplice e ben delimitata, in un progetto globale di riforma costituzionale, nel disegno di una nuova Costituzione. E su un progetto globale è difficile trovare un largo accordo, anche perché vi sono forze politiche che ritengono ancora valida e attuale la Costituzione del '48; la ritengono bisognosa certamente di aggiornamenti e aggiustamenti, ma non di una riforma generale che ne sovvertirebbe i principi, i valori e l'assetto fondamentale; e queste forze politiche sono state rafforzate, nella loro opposizione a progetti di riforma radicale, dal risultato del referendum popolare del giugno del 2006, quando oltre il 62% degli elettori ha bocciato la riforma della seconda parte della Costituzione approvata dal Parlamento nel 2005. Se invece lasciamo da parte ogni tentazione di organicismo, non si può non vedere l'utilità di una correzione dell'articolo 117 che consentirebbe di rettificare con largo consenso la parte più controversa del nuovo Titolo V, e con ciò ridare alla riforma costituzionale approvata nel 2001 da una ristretta maggioranza quella

più forte legittimazione che gli viene solo da una convergenza larga tra le forze politiche e da un largo consenso sociale. Si sanerebbe così un *vulnus* che molto ha pesato sulle vicende politico-istituzionali di questi ultimi anni: le riforme costituzionali dovrebbero infatti essere sempre largamente condivise, dato che la Costituzione definisce diritti, libertà e regole che valgono per tutti i cittadini. E' per ciò che una riforma, pur confermata da un referendum, come è stata appunto quella del Titolo V, per il solo fatto di essere sentita come 'di parte', ha finito per non essere convintamente attuata dall'altra parte, una volta che questa ebbe vinto le elezioni ed è andò al governo. E da questa disapplicazione è nata molta parte della confusione e della conflittualità istituzionale di questi ultimi anni

Il federalismo fiscale, invece, si basa su una disposizione costituzionale largamente condivisa. Tanto è vero che tanto il ministro Tremonti quanto Michele Salvati la rivendicano come frutto della propria penna: è una buona cosa, perché è bene che le norme costituzionali abbiano molti padri; quando molti ne rivendicano la paternità, vi è la certezza che non sono il prodotto della imposizione di una parte sulle altre. La controprova, per quanto concerne l'articolo 119, sta nel fatto che la riforma costituzionale del 2005, votata dal centrodestra e poi respinta dal referendum, non modificava l'articolo 119, dimostrando anche così che esso era e restava il prodotto di una larga convergenza.

L'articolo 119, quindi, rappresenta una base comune. E rappresenta un passo avanti fondamentale nella direzione dei principi e dei valori che Faverin illustrava all'inizio: nel senso cioè di affermare nel sistema istituzionale italiano la cultura della responsabilità, della valutazione e della valorizzazione del lavoro pubblico, se ed in quanto capace di contribuire agli interessi generali del paese, di dare risultati efficaci in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni ai cittadini.

Dopo l'entrata in vigore del Titolo V – anzi, prima ancora, dopo l'entrata in vigore del federalismo amministrativo previsto dalle ricordate riforme degli anni '90 – noi disponiamo già di un sistema sostanzialmente federale per quanto riguarda la distribuzione dei poteri di gestione dei servizi e degli interventi: una buona parte delle responsabilità di gestione sono attribuite a Regioni ed Enti locali, e quello che resta in capo alle amministrazioni dello Stato è – grosso modo - quello che deve restare di competenza centrale (federale o nazionale) in ogni sistema federale moderno, ispirato ai principi del federalismo solidale e cooperativo. Nessuno pensa infatti – o, almeno, lo spero - che si possano regionalizzare materie come la previdenza o

le Forze armate, e, almeno nel caso italiano, la sicurezza e l'ordine pubblico.
Qui è importante chiarire un punto: uno Stato federale è cosa ben diversa da una confederazione di Stati indipendenti o di Regioni sovrane. Spesso in Italia si è fatta confusione; e spesso le forze politiche che non avevano la secessione nel proprio DNA hanno rinunciato a chiarire i termini della questione, a reagire a posizioni criptosecessioniste. Il prototipo dello Stato federale sono gli Stati Uniti, che hanno 'inventato' il federalismo due secoli fa. Quasi un secolo dopo scoppiò la guerra civile, nata dalla secessione proclamata dagli Stati del Sud, che non volevano uno Stato federale, e infatti si definirono 'Confederati'. Due erano i principi fondamentali che gli Stati secessionisti del sud volevano affermare: da un lato, che diritti e libertà fondamentali dei cittadini non fossero fissati dalla Costituzione federale e dai relativi emendamenti, e quindi non fossero uguali per tutti, bensì fossero fissati dalle Costituzioni dei singoli Stati, e quindi potessero essere diversi dall'uno all'altro (con la conseguenza di riconoscere la facoltà degli Stati del Sud di negare alla popolazione di colore molti dei diritti costituzionali riconosciuti ai bianchi); dall'altro, che il potere tributario fosse anch'esso attribuito esclusivamente ai singoli Stati federati, che sarebbero stati perciò i soli legittimati a riscuotere tributi e imposte, e che avrebbero successivamente versato il proprio contributo alla Confederazione per finanziare i servizi e le attività comuni. Questi due tratti caratterizzavano un modello diverso da quello federale. Infatti nel modello federale - confermato dalla vittoria dei federali nella guerra di Secessione e dagli esempi di Stati federali successivi, come la Germania - avviene invece che diritti e libertà fondamentali sono stabiliti dalla Costituzione federale e sono uguali per tutti i cittadini (universalità dei diritti), e che il potere tributario si articola in modo che gli Stati federati raccolgono le imposte per finanziare le spese di loro competenza, ma lo Stato federale è legittimato anch'esso a raccogliere le imposte necessarie a finanziare le funzioni che gli sono proprie. Tra queste funzioni vi sono la perequazione, il coordinamento e la solidarietà. E ovviamente la difesa del Paese e le Forze armate, che non può gravare solo sulle Regioni di confine; o le funzioni di ordine pubblico connesse all'immigrazione che non possono gravare solo su regioni come la Sicilia, la Puglia e la Calabria.
Le funzioni federali debbono invece finanziate con il prelievo fiscale a livello federale o nazionale, e così le funzioni di coordinamento e di perequazione, in modo da garantire l'universalità dei diritti. L'articolo 119 lo afferma molto chiaramente. Ciononostante, molti dei disegni di

legge presentati negli anni scorsi (da sinistra e da destra) sembravano accogliere l'ispirazione confederale più che quella federalista. Per esempio, il progetto lombardo ricordato da Macciotta, pur approvato a larghissima maggioranza dal Consiglio regionale della Lombardia: esso prevedeva che un importante pacchetto di tributi fosse trasferito integralmente alle Regioni, indipendentemente da una valutazione dei costi delle funzioni ad esse attribuite, cosicché le Regioni più ricche avrebbero avuto più risorse, mentre per le altre valeva un meccanismo di perequazione parziale, gestito e controllato dalle Regioni ricche. Con un progetto del genere lo Stato – come dimostrò il prof. Osculati in uno studio per Astrid - non sarebbe stato in grado di finanziare le sue funzioni essenziali: le risorse che gli restavano non bastavano neppure a coprire le spese di tre settori, il servizio del debito pubblico, le Forze armate e le Forze dell'ordine. L'esempio del ddl lombardo non va sottovalutato, perché esso fu ufficialmente 'sponsorizzato' dal programma elettorale del PdL e della Lega, e dunque era entrato a far parte, a pieno titolo, del programma del quarto governo Berlusconi! Peraltro, il ddl Prodi-Padoa Schioppa elaborato nella scorsa legislatura, non era molto migliore.
Da allora è passato meno di un anno. Oggi siamo di fronte ad un testo che ha cambiato radicalmente faccia. E' un cambiamento frutto del lavoro congiunto del Ministro Calderoli, dell'opposizione, delle autonomie locali e delle parti sociali. Anche noi di Astrid abbiamo fatto la nostra parte, elaborando molti degli emendamenti che poi il Governo ha fatto propri. Da parte dei Ministri coinvolti vi è stata grande disponibilità al confronto, e anche disponibilità a cambiare opinione su aspetti sostanziali. Cosa non frequente, e dunque anche perciò meritevole di particolare apprezzamento.
Ci troviamo adesso di fronte a un testo del quale mi sento di dire che, da una parte, è sostanzialmente coerente con i principi costituzionali, dall'altro può rappresentare uno strumento fondamentale per modernizzare il Paese, e per migliorare fortemente la produttività delle Amministrazioni e dei servizi pubblici sulla base di una cultura della responsabilità. Certo, l'attuazione rigorosa e coerente di questa delega non sarà cosa semplice, non solo per via dei punti critici ricordati da Macciotta, ma soprattutto perché la logica a cui si ispira è profondamente innovativa. Per questo saranno necessari grande vigilanza e sostegno da parte di quelle forze che hanno deciso di scommettere sull'innovazione. Come ha affermato all'inizio Faverin, la Cisl FP si pone tra queste, e dunque è chiamata ad un ruolo da protagonista.

Quanto al merito, la legge delega stabilisce in primis che le risorse siano distribuite in misura commisurata ai servizi ed alle prestazioni da fornire ai cittadini, valutando i fabbisogni standard e le risorse necessarie in modo assicurare i livelli essenziali delle prestazioni stabiliti dalla legge o, nei comparti dove ciò non è previsto, livelli di prestazione almeno accettabili: questi livelli dovranno essere ovviamente stabiliti - ove già non lo siano - settore per settore, servizio per servizio e prestazione per prestazione.
Su questa base si tende dunque a costruire una distribuzione delle risorse razionale, logica, equa ed efficiente, che abbia come riferimento le persone destinatarie dei servizi e delle prestazioni e i loro diritti. Se non fosse così, se le risorse venissero distribuite secondo criteri che non tengono conto delle effettive responsabilità e spese di gestione dei servizi e delle prestazioni ai cittadini, finirebbe con l'esserci chi avrebbe più del necessario, e quindi sarebbe incentivato allo spreco, e chi invece avrebbe meno del necessario, e quindi non potrebbe garantire i livelli essenziali delle prestazioni ai cittadini, e avrebbe in più un alibi per non gestire nemmeno quel poco di risorse che ha in maniera razionale.
Per attuare questo principio, occorrerà un lavoro impegnativo, che occuperà – infatti la legge lo prevede - strutture adeguate che, in collaborazione con ISTAT, Ragioneria Generale dello Stato, Banca d'Italia, Servizi statistici regionali e locali, facciano emergere i dati reali, consentendo così di prevedere una distribuzione delle risorse commisurata agli effettivi fabbisogni che ciascuna amministrazione ha per essere in grado di fornire ai cittadini i servizi di cui ha competenza, valutati secondo costi standard.
E' un meccanismo che, inevitabilmente, innescherà una competizione fra territori. Ma si tratterà di una competizione virtuosa, sull'efficienza delle amministrazioni e sulla capacità di organizzare bene le risorse attribuite. Chi è meno efficiente sarà costretto a riorganizzarsi, oppure ad aumentare la pressione fiscale. Diventerà fondamentale per le amministrazioni giocare la partita della qualità, della valutazione delle performance e dei risultati, che porta a premiare il merito e i miglioramenti e, viceversa, a sanzionare l'incapacità. L'attuazione del federalismo fiscale varrà da stimolo per una operazione generale di ammodernamento delle amministrazioni.
Naturalmente, la concorrenza si innescherà anche su un altro fronte, quello della lotta all'evasione fiscale. Le entrate di ciascuna amministrazione sono date in gran parte dal gettito dei tributi propri e delle compartecipazioni, valutate però secondo un tasso uniforme di fedeltà fiscale. Il riparto del fondo perequativo potrà e dovrà

compensare le disparità dei livelli di reddito, ma non i diversi livelli di evasione.

In questo modo, l'attuazione del federalismo fiscale concorrerà alla realizzazione di un progetto complessivo di riforma e ammodernamento del sistema amministrativo, nel quale si inquadra anche la riforma dell'amministrazione proposta dal ministro Brunetta.

Il ddl Brunetta contiene più di un aspetto discutibile – e personalmente condivido la posizione della Cisl in favore della valorizzazione della contrattazione aziendale, ma ritengo che due soli comparti di contrattazione siano comunque troppo pochi –; ma esso prosegue, sia pur con qualche deviazione e contraddizione, le linee della riforma degli anni 90, della legge delega 59, che già muoveva dall'idea di incentivare le amministrazioni a competere sul terreno della qualità dei servizi e delle prestazioni, creando meccanismi di incentivazione al miglioramento dei risultati. In concreto, l'attuazione della riforma ha lasciato spesso a desiderare, soprattutto sul terreno or ora ricordato. Dunque è bene che si mettano in moto meccanismi più stringenti per perseguire lo stesso obiettivo.

Almeno per quanto concerne il comparto delle amministrazioni regionali e locali, la legge sul federalismo fiscale viene oggi a fornire alle amministrazioni un incentivo essenziale per ammodernarsi, attraverso operazioni di riorganizzazione, razionalizzazione, riqualificazione, innovazione tecnologica, formazione e aggiornamento del personale, in modo da migliorare efficienza, efficacia e capacità di produrre a costi contenuti servizi e prestazioni di buona qualità per tutti. Se infatti non saranno in grado di mettere in moto questi meccanismi, rischiano di trovarsi in difficoltà, di dover inasprire la pressione fiscale a livello regionale e locale per poter garantire i livelli essenziali delle prestazioni, o, altrimenti di subire sanzioni e di essere l'oggetto di interventi sostitutivi.

Condivido totalmente le critiche di Macciotta sui molti punti rimasti ancora incerti nel testo della legge delega. Ma l'asse portante della delega è quello che vi ho rapidamente sintetizzato; ed esso va – per le ragioni che vi ho sinteticamente esposto - nella direzione giusta; può contribuire a quel processo di riforma e rinnovamento del nostro sistema amministrativo che è un fattore decisivo per la crescita sostenibile, la coesione sociale e la competitività del Paese.

L'attuazione della delega sarà tuttavia difficile e incontrerà resistenze di natura politica, di natura burocratica, incontrerà l'opposizione di poteri forti, interessi costituiti e vecchie posizioni di rendita. Si tratta peraltro di una partita decisiva per mettere il nostro Paese in condizione di riprendere il cammino della crescita sostenibile, di

recuperare competitività, di difendere e ammodernare il modello sociale europeo, di garantire la coesione sociale.
Ormai le vecchie certezze (gli "*idola fori*") del 'pensiero unico' sono stati spazzati via dalla crisi (ma, a dire il vero, anche da riflessioni precedenti alla crisi). L'idea che si possa avere uno Stato moderno ed efficiente facendo a meno di pubbliche amministrazioni moderne ed efficienti, e affidando totalmente al mercato il compito di fornire servizi e prestazioni ai cittadini, è uscita di scena.
Come sappiamo, alle origini di questa crisi sta anche il fatto che negli USA, dove le pubbliche amministrazioni non forniscono servizi essenziali universali come l'assistenza sanitaria, occorreva dare a cittadini e famiglie altri modi per far fronte alle necessità fondamentali: modi come il meccanismo dei mutui subprime, che hanno finanziato a basso costo l'accesso alla proprietà della casa di famiglie non in grado di pagare alti canoni di affitto, ma che nel contempo hanno incrementato l'indebitamento delle famiglie stesse, che alla fine è cresciuto fino a scoppiare.
Fortunatamente noi abbiamo il modello sociale europeo, che avrà bensì bisogno di essere ammodernato e perfezionato, ma che sostanzialmente ha retto e regge, seppur subendo le ricadute della crisi. Ma, anche in ragione di questo modello, noi abbiamo più di altri bisogno di istituzioni e di pubbliche amministrazioni efficienti, perché da esse dipende la tutela dei diritti fondamentali, la qualità della vita, la coesione sociale dell'intero Paese.
Noi non possiamo dunque rinunciare a percorrere fino in fondo la strada della valorizzazione del ruolo delle amministrazioni pubbliche, delle riforme necessarie per metterle in grado di reggere la sfida della modernizzazione e della qualità. La legge sul federalismo fiscale è uno strumento importante di questa strategia.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione
a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore: Prof. Giuseppe Di Gaspare

La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata

di *Guido Rivosecchi* (Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope")

1. *Premessa*

Appare indubbia la centralità del federalismo fiscale nelle forme di Stato composto, misurando le relazioni intergovernative finanziarie il concreto spessore di ogni disegno autonomistico. La prospettiva comparatistica sembra ampiamente corroborare questo assunto, sia in riferimento agli Stati federali, sia agli Stati ad ampia autonomia regionale.

L'incremento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali appare quindi un dato comune al governo delle società complesse, che non impedisce comunque – anche grazie al prezioso ruolo delle Corti costituzionali – la tutela delle ragioni dell'unità e il conseguimento di garanzie di omogeneità nella fruizione dei diritti costituzionali di cittadinanza.

Nel processo di riconoscimento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali infrastatuali, l'Italia registra un po' di ritardo, per responsabilità non tanto imputabili alla versione originaria dell'art. 119 Cost., quanto all'interpretazione che ne è stata fornita, in quanto, già nel previgente Titolo V, tale articolo riconosceva, seppur in forme diverse da quelle attuali, l'autonomia finanziaria delle regioni. Tuttavia, la norma costituzionale commisurava tale autonomia alle funzioni "normali" (ordinarie), che erano determinate dalla legge dello Stato. Ciò finiva per innescare un circolo vizioso che faceva della finanza regionale una finanza di carattere quasi integralmente derivato. I trasferimenti statali, per giunta, erano vincolati rispetto ai fini, quindi in gran parte slegati dall'effettiva dimensione quantitativa e qualitativa delle funzioni allocate ai diversi livelli di governo.

Tutto questo è stato faticosamente superato nel corso degli anni, soprattutto con il d.lgs. n. 56 del 2000. Con questo provvedimento, sono stati soppressi gran parte dei trasferimenti dello Stato alle regioni, sostituiti da un aumento dell'addizionale sulla benzina, dell'addizionale Irpef e da una compartecipazione al gettito dell'Iva, attraverso l'innesco di meccanismi di fiscalità regionale.

2. *Il legislatore tra art. 119 Cost. e giurisprudenza costituzionale*

Tenendo presente questo imprescindibile quadro storico-evolutivo, il dato di partenza della riflessione odierna è indubbiamente costituito dal vigente art. 119 Cost., che viene a costituzionalizzare innovativi principi: dalla responsabilità finanziaria degli enti territoriali, al riconoscimento della loro autonomia sul lato dell'entrata e su quello della spesa, ai principi cooperativi, solidaristici e di perequazione. E', dunque, da quanto previsto dalla norma costituzionale che occorre partire per l'attuazione del federalismo fiscale, nel processo (più ampio) di attuazione del Titolo V.

Ciascun ente territoriale è chiamato all'autosufficienza con tre canali: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali riscontrabili sul territorio secondo il principio della territorialità dell'imposta, e perequazione. Le tre componenti devono coprire integralmente le spese che ciascun ente territoriale è chiamato a sostenere, secondo il fondamentale e innovativo principio del finanziamento integrale delle funzioni. Non vi è, quindi, la talvolta lamentata contraddizione tra il terzo (perequazione per capacità fiscale) e il quarto comma (perequazione dei fabbisogni) dell'art. 119 Cost.

Si tratta, quindi, di una norma "condivisa" nei suoi tratti essenziali – mai messa in discussione dai progetti di revisione che si sono susseguiti dal 2001 ad oggi – e che è stata preservata dalla giurisprudenza costituzionale. In estrema sintesi si può dire che, così come è accaduto in altri settori, anche rispetto all'art. 119 Cost. la Corte ha esercitato una delicata funzione di supplenza preservando quelle imprescindibili istanze di unità e garantendo quella fondamentale funzione di coordinamento del sistema finanziario e tributario, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario (cfr., sotto diversi profili, sentt. nn. 296/2003; 37/2004; 162/2007; 102/2008; 289/2008). La Consulta, infatti, si trova tutt'ora a dover compensare il vuoto determinato dalla

mancanza di una legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, da essa stessa tanto richiesta (sin dalla sent. 370/2003).

Sotto questo profilo, la legge 5 maggio 2009, n. 42, ha il merito di tentare di colmare il vuoto normativo ponendosi come legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.

Tuttavia, per altro verso, l'approccio seguito da Governo e Parlamento potrebbe forse essere considerato discutibile, in quanto non volto ad un'organica attuazione del Titolo V, ma alla "puntuale" attuazione dell'art. 119 Cost., salvo poi rendersi conto del nesso intercorrente, a tacer d'altro, con gli artt. 117 e 118 Cost. Si pensi soltanto al tema dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost., o alla disciplina delle Città metropolitane, questioni rimaste, per così dire, "in sospeso" sotto diversi profili nella legge di delega sul federalismo fiscale, su cui il Governo ha successivamente tentato un "recupero" presentando alla Conferenza delle regioni quattro disegni di legge, rispettivamente dedicati a funzioni fondamentali e conferimento di altre funzioni amministrative, Città metropolitane, c.d. "Carta delle autonomie" e piccoli comuni, poi, "riassunti", a quanto sembra, in un unico disegno di legge discusso in sede di Consiglio dei ministri.

3. *La marginalizzazione delle assemblee elettive*

Sul piano del metodo, pare anzitutto di poter ancora lamentare una certa marginalizzazione delle assemblee elettive, anche se in misura decisamente minore rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo.

In primo luogo, il Parlamento appare, per lo meno sotto alcuni aspetti, non ancora adeguatamente garantito nel procedimento di delegazione, nonostante il testo sia notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera. I principi e i criteri direttivi della delega appaiono sufficientemente articolati, ma comunque troppo aperti, lasciando larghi spazi di intervento al Governo, soprattutto rispetto a quanto previsto dall'art. 119 Cost. Le Commissioni parlamentari, tra l'altro, interverranno in maniera assai poco incisiva rendendo pareri sugli schemi di decreto legislativo che si risolveranno essenzialmente in una sorta di "presa d'atto" rispetto all'accordo preventivamente raggiunto in sede di Conferenza unificata.

In secondo luogo, gli artt. 4 e 5 della legge attribuiscono rilevanti funzioni di coordinamento della finanza pubblica ad apposite commissioni di monitoraggio (in via temporanea, alla Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, e, in via definitiva, alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica), che, sulla scorta di pur condivisibili (ma diversamente radicate) suggestioni comparatistiche, sembrano alludere più a forme di autorità (più o meno) indipendenti di controllo sui conti pubblici – a cui recentemente si fa spesso riferimento nel dibattito politico istituzionale – con il rischio di una sostanziale marginalizzazione del Parlamento, dei Consigli regionali e, per centri versi, della Corte dei Conti (specie per come sono state recentemente valorizzate, anche nella giurisprudenza costituzionale, taluni funzioni di controllo rispetto alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica: cfr. sent. C. cost. n. 179/2007).

Vero è che, su richiesta dell'opposizione, è stata istituita la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, che costituisce un significativo tentativo di reinserimento del Parlamento nel processo di attuazione della riforma (art. 3 della legge n. 42 del 2009). Sul punto, sono comunque ravvisabili delle anomalie: il presidente della Commissione sarà nominato dai Presidenti delle Camere (e non eletto come normalmente avviene per questa tipologia di commissioni: si pensi alla Bicamerale della legge n. 59 del 1997); viene istituito il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, nominato – e questo sembra significativo – dalla "componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali nell'ambito della Conferenza unificata". Visto che si tratta comunque di una sede "mista" (composta, cioè, sia da parlamentari che da rappresentanti degli enti territoriali, rispetto alla quale si potrebbe anche dubitare in merito alla facoltà di esercitare funzioni di controllo sui decreti legislativi, essendo organo diverso – nella composizione, se si include il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali – da quello parlamentare delegante), ci si potrebbe chiedere perché non utilizzare la Commissione parlamentare per le questioni regionali, magari nella versione integrata *ex* art. 11 legge cost. n. 3 del 2001. Si tratta di una sede di raccordo già esistente, alla quale la norma costituzionale già attribuirebbe una competenza per materia con esplicito riferimento all'art. 119 Cost., che avrebbe potuto essere ampliata in riferimento agli schemi di decreto legislativo, prevedendo – qualora si tema l'aggravamento procedurale che comporterebbe il parere negativo della Commissione nel procedimento legislativo – che, in

caso di accordo in Conferenza, potrebbe essere superato l'eventuale parere negativo della Commissione stessa.

4. *Profili di costituzionalità della delega legislativa*

Per quanto riguarda le caratteristiche della delega legislativa, il provvedimento può essere preso in esame sotto due distinti profili di legittimità costituzionale: da un lato, la compatibilità della delega con l'art. 76 Cost.; dall'altro, la compatibilità con l'art. 119 Cost., per quanto riguarda la specifica disciplina sul federalismo fiscale. Si è già detto che, dal primo punto di vista, non sembrano porsi particolari questioni di legittimità costituzionale, specie se si guarda all'uso che è stato fatto della delega legislativa nelle riforme amministrative a Costituzione vigente, con particolare riferimento a quelle degli anni Novanta, e al sindacato della Corte costituzionale sui principi e i criteri direttivi (in parte risalente ancor più indietro nel tempo), che non si è mai rivelato particolarmente stringente.

Venendo, invece, all'esame della legge n. 42 sotto il profilo della compatibilità rispetto all'art. 119, Cost., la valutazione dovrebbe essere necessariamente differenziata e presupporre un esame della delega sotto distinti punti di vista.

In primo luogo, occorre fare riferimento al principio in base al quale l'attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e del federalismo fiscale parte dal processo di riallocazione delle funzioni e non già delle risorse. Si tratta di un punto fondamentale, già introdotto dal disegno di legge del Governo Prodi presentato nella scorsa legislatura, che comunque segna l'inversione del criterio adottato da precedenti tentativi di attuazione dell'art. 119 Cost., come, ad esempio, quello accolto dal disegno di legge presentato nella XV legislatura dal Consiglio regionale della Lombardia.

In secondo luogo, la delega prevede forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra livelli di governo (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Si determina quindi una sorta di "segmentazione" tra le funzioni attribuite ai diversi enti territoriali. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano a distinguersi, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, ossia assicurando il finanziamento dei LEP, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto

locale e le funzioni fondamentali, e, dall'altra, le altre funzioni, per le quali non è garantito l'integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost., su cui infatti il Governo ha dovuto successivamente presentare un disegno di legge (il che complica la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi). E' tra l'altro presumibile che, in contrasto con la logica della norma costituzionale, si registrerà una forte spinta degli enti territoriali per il riconoscimento di gran parte delle loro funzioni come riconducibili ai LEP, in quanto soltanto per questi ultimi sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria.

In terzo luogo, occorre prendere in esame l'obiettivo espresso nella legge di delega di garantire il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nel processo di riallocazione delle funzioni e dei servizi. Si tratta di uno dei punti più rilevanti e condivisi del progetto, con la finalità di introdurre un criterio di misurazione omogenea del costo delle funzioni per l'erogazione delle prestazioni, al netto dei costi aggiuntivi e delle inefficienze che si manifestano nei vari contesti territoriali. Il passaggio determinerà presumibilmente l'assegnazione di minori risorse al Mezzogiorno, anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge, nel passaggio alla Camera si è tentato di introdurre qualche clausola di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nel passaggio ai costi *standard*.

Si pongono comunque rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata più sufficientemente determinata nel passaggio alla Camera del testo rispetto alla versione originaria, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Infine, per quanto riguarda fondamentale principio di perequazione, la legge prevede due meccanismi: uno nei confronti delle regioni, l'altro nei riguardi degli enti locali. Il meccanismo perequativo nei confronti delle regioni non sembra riconducibile né a sistemi verticali (basati esclusivamente su trasferimenti dallo Stato alle regioni), né a sistemi orizzontali (che viceversa consentono trasferimenti da regione a regione). Appare piuttosto come un modello spurio, formalmente verticale, in quanto basato su un fondo statale, ma che sembrerebbe consentire una redistribuzione soltanto tra alcune regioni, pur

essendo alimentato da tutte, in misura proporzionale alle rispettive capacità fiscali (art. 9, comma 1, lett. *g)*, punti 1) e 2). Se per perequazione orizzontale si intende infatti un meccanismo che consente soltanto ad alcune regioni di fruire del fondo quando tutte vi contribuiscono secondo la rispettiva capacità fiscale, allora forse il disegno di legge introduce qualche apertura nei confronti di formule di perequazione orizzontale. Rispetto a queste ultime, non sembra comunque sostenibile la tesi dell'incostituzionalità secca rispetto all'art. 119, terzo comma, Cost., che si riferisce soltanto ad un "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante". Ai fini della conformità a Costituzione del meccanismo perequativo, ciò che conta è che si garantisca la funzione dello Stato a provvedere alle disuguaglianze territoriali per quello che riguarda i diritti fondamentali di cittadinanza, quindi con riguardo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 119, terzo comma, Cost.), che ben potrebbe comunque, sia pure nel rigoroso rispetto dei vincoli costituzionali, disporre forme di ripartizione del fondo differenziata tra le regioni, pur essendo esso alimentato da tutte in proporzione alla rispettiva capacità fiscale.

Per quanto riguarda, invece, la perequazione in favore degli enti locali l'art. 13 della legge, si prevede che nel bilancio di ciascuna regione siano istituiti due fondi, uno a favore dei comuni e l'altro a favore delle province, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte. La ripartizione del fondo perequativo tra i singoli enti dovrebbe avvenire in relazione ai compiti svolti sulla base, da un lato, di un indicatore del fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; e, dall'altro, di indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale, tendendo conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità a cui questi sono soggetti.

Appare, più in generale, criticabile il meccanismo di perequazione parziale, previsto per le funzioni non relative ai LEP, che potrebbe non garantire il finanziamento integrale delle funzioni. Per questo principio, si dovrebbero invece estendere meccanismi di perequazione integrale alle spese per tutte le funzioni (anche non LEP).

5. *La perdurante mancanza di coordinamento della finanza pubblica delle regioni a statuto speciale*

Tra gli ulteriori nodi critici del progetto rispetto alle finalità di coordinamento della finanza pubblica, sembra necessario sottolineare la questione relativa alla finanza delle regioni a statuto speciale.

Sul punto, l'art. 27 della legge si limita a prevedere che le regioni a statuto speciale e le province autonome "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà", nonché "al patto di stabilità interno" – passaggio introdotto nel dibattito alla Camera – "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti". Non è molto, a fronte di un andamento dei flussi finanziari delle regioni a statuto speciale che mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l'art. 119 Cost. afferma, invece, per tutti gli enti territoriali), ed anzi evidenzia meccanismi di finanziamento correlati a percentuali a volte superiori al 100 per cento dei tributi accertati sul rispettivo territorio.

Sarebbe quindi auspicabile ricondurre le regioni speciali entro il meccanismo di coordinamento generale della finanza pubblica e del sistema tributario, secondo quanto previsto dall'art. 119 Cost. Quest'ultimo, tra l'altro, riferisce l'"armonia con la Costituzione" a tutti gli enti territoriali, affermando delle istanze di unità che dovrebbero essere considerate inderogabili anche da parte del legislatore regionale speciale. Un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dalla legge n. 42 sarebbe a mio avviso individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, prevedendo la possibilità per le regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo. L'art. 119 Cost. potrebbe quindi forse essere considerato come una sorta di limite ulteriore alla specialità, che, se integralmente applicato nella sua portata precettiva, potrebbe costituire già di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle regioni a statuto speciale. Queste ultime continuano invece a fruire di forme di fiscalità "ultraprivilegiate", purtroppo anche recentemente avallate dalla Corte costituzionale, che continua a distinguere tra principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da un lato, e principi

generali, dall'altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (sent. n. 102 del 2008).

6. *Un altro nodo critico: la potestà impositiva degli enti locali*

Guardando alla potestà impositiva degli enti locali – oltre ai nodi irrisolti concernenti le Città metropolitane – la legge configura una posizione sostanzialmente subordinata di comuni e province rispetto all'esercizio della potestà tributaria. Ciò riflette, in parte, un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, che ha bocciato quelle letture "regionaliste", finalizzate alla riconduzione del sistema tributario degli enti locali alla potestà legislativa regionale residuale (cfr., ad esempio, sentt. 296, 297 e 311 del 2003), ed ha previsto, tra l'altro, il c.d. divieto di doppia imposizione (che l'art. 2, comma 2, lett. *o)*, della legge n. 42/2009 viene a confermare).

Tutto questo era però giustificato dalla mancanza della legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. E' discutibile che un'analoga lettura venga riproposta nella legge che dovrebbe colmare il vuoto normativo tanto lamentato dalla Corte costituzionale.

Da questo punto di vista, la legge, per lo meno parte, sembra palesare una certa diffidenza nei confronti dei comuni nell'amministrazione dei tributi, soprattutto nel momento in cui si discute della possibilità di istituire una grande tributo immobiliare (in sostituzione dell'ICI). Sotto questo profilo, proprio nella legge delega sul federalismo fiscale avrebbe probabilmente avuto senso inserire qualche riferimento a possibili cespiti da attribuire ai comuni, che – specie quelli di piccole dimensioni – possono garantire un controllo del territorio più capillare rispetto a quello dello Stato. Pur tenendo fermo il principio dell'invarianza complessiva della pressione fiscale, si riscontrano settori in cui la legge sarebbe potuta intervenire favorendo forme di potestà impositiva comunale: si pensi ai settori del piccolo commercio, dell'artigianato, delle locazioni immobiliari tra privati. Il legislatore ha invece avuto un atteggiamento decisamente prudente.

7. *Coordinamento della finanza pubblica e armonizzazione delle procedure contabili*

C'è infine un aspetto centrale che riguarda il coordinamento della finanza pubblica: la legge di delega avrebbe potuto costituire una straordinaria occasione per giungere ad

una compiuta armonizzazione delle procedure contabili tra i vari livelli di governo, in maniera tale da disporre di dati certi sulla finanza regionale e locale nel quadro dei vincoli europei al governo dei conti pubblici e delle norme comunitarie di contabilità. Tutto ciò costituirebbe il presupposto per giungere a quella legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e all'effettiva realizzazione di un disegno di federalismo fiscale.

In secondo luogo, verrebbe in tal modo introdotto uno strumento per garantire una maggiore responsabilizzazione finanziaria dei diversi livelli di governo, coerente con quanto previsto dall'art. 119 Cost. e dalle linee guida del Patto di stabilità interno, recentemente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. "procedura di rivalsa" (art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007"), che consente allo Stato di rivalersi sui soggetti responsabili (in prima battuta, le autonomie territoriali) degli oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari.

La prospettiva indicata sembra invece parzialmente modificata da recenti iniziative legislative che avranno presumibilmente pesanti riflessi sullo stesso processo di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica. Si segnala, in particolare, un disegno di legge PDL pendente davanti alla Commissione bilancio del Senato (A.S. 1397), di riforma della legge di contabilità e di delega al Governo in materia di adeguamento dei sistemi contabili, perequazione delle risorse, efficacia della spesa e potenziamento del sistema dei controlli, che, oltre ad esprimere il condivisibile tentativo di armonizzazione dei sistemi di contabilità sulla base dei criteri della normativa comunitaria (a partire dal c.d. SEC95), conferma, per altro verso, una visione "statalista" del coordinamento della finanza pubblica, limitando fortemente sia la potestà legislativa concorrente delle regioni vigente in materia ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. ("armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"), sia la facoltà di regioni ed enti locali di determinare i propri obiettivi di bilancio (art. 4 DDL A.S. 1397), secondo il principio dell'autonomia e della responsabilità finanziaria, che dovrebbe viceversa consentire il concorso nella definizione dei parametri di convergenza di governo dei conti pubblici, lasciati invece alla "Decisione quadro di finanza pubblica" (che dovrebbe sostituire il DPEF) e ai mutevoli

obiettivi delle manovre annuali di bilancio (in definitiva, allo Stato come "pagatore di ultima istanza").

Il processo di coordinamento della finanza pubblica dovrebbe necessariamente partire dalla preventiva costruzione di strumenti di misurazione e di informazione dei dati finanziari e tributari che siano effettivamente omogenei tra i diversi livelli territoriali, in grado di garantire un adeguato livello di trasparenza in merito ai processi di prelievo e di trasferimento di risorse finanziarie, e che veda, soprattutto, una qualche forma di raccordo anche con il Parlamento e con i Consigli regionali, senza rimanere soltanto appannaggio del Ministero dell'economia e degli organi di raccordo degli Esecutivi.

In conclusione, se pure la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di attuazione dell'art. 119 Cost., permangono ancora dei nodi critici, che forse, tra l'altro, avrebbero potuto essere sciolti in maniera più coerente con il principio autonomistico.

La rivincita della responsabilità

A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale

di Luca Antonini

Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Padova,
Vice Presidente della Fondazione per la Sussidiarietà

Indice

Una riforma che segna una svolta storica

L'approvazione della riforma del federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*) segna un passaggio storico per il sistema italiano. È, infatti, una riforma destinata ad attivare il circuito della responsabilità, favorendo la trasparenza delle decisioni di spesa e la loro imputabilità, impedendo di continuare a contrabbandare come solidarietà quello che invece è rendita, clientela politica, o, peggio ancora, circuito d'illegalità.
È stato limpidamente evidenziato: «A memoria, questa è la prima volta che un testo normativo, di attuazione in via diretta della legge fondamentale, pone al centro del suo articolato in modo così netto il principio di responsabilità, il quale è tutt'altro che vago nelle sue premesse e nelle sue implicazioni di sistema […]. È una novità priva di precedenti, che può consentire l'avvio di ciò che nella storia della Repubblica è sempre mancato: della riforma dello Stato, ipotizzata al tempo della Costituzione, riproposta negli anni Settanta del secolo scorso, sistematicamente fallita per aver disgiunto appunto la responsabilità nel reperimento delle risorse dal potere di spesa […] il profilo dello Stato sociale degradato a Stato assistenziale è dipeso da una lettura monca e parziale della Costituzione»[1].
In effetti, la riforma appena approvata dal Parlamento italiano è destinata a scrivere la parola "fine" alle prassi assistenzialistiche basate sulla spesa storica e ai ripiani a piè di lista, alle logiche premianti per quegli amministratori che perseguono politiche devastanti per i bilanci pubblici facendole poi ricadere sulla fiscalità generale. Essa introduce invece elementi diretti a consentire miglioramenti dei servizi e/o una riduzione della pressione fiscale, innestando fattori di competitività tra i sistemi locali, senza determinare inaccettabili lesioni del principio di eguaglianza delle opportunità, ridà effettività alla possibilità del controllo democratico degli elettori.
Il Presidente della Repubblica, nel discorso pronunciato a Palazzo Ducale, a Venezia, il 18 settembre 2008, ha giustamente ricordato che: «in Italia, deve porsi in particolare un forte accento sul rapporto tra un più coerente disegno evolutivo in senso autonomistico e federalistico dell'ordinamento della Repubblica, e il superamento di quel persistente, e perfino aggravato, divario tra Nord e Sud che denuncia la storica incompiutezza dell'unificazione nazio-

nale. Ciò richiede la più chiara manifestazione di volontà nel combattere chiusure ed egoismi nelle Regioni più sviluppate, nel tener fede concretamente al principio di solidarietà, e nel chiamare al tempo stesso le Regioni del Mezzogiorno, alla pari di tutte le altre, alla prova della responsabilità per l'uso economico e il rendimento qualitativo delle risorse pubbliche, nazionali ed europee».

---

1. M. Bertolissi, *Commissioni riunite affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro del Senato - Indagine conoscitiva sul disegno di legge n. 1117, riguardante il federalismo fiscale*, Novembre 2008.

L’anomalia italiana: un federalismo senza responsabilità fiscale

L’approvazione della legge delega sul federalismo fiscale segna dunque una tappa fondamentale nella vita istituzionale e politica dell’Italia.
L’avvio del federalismo fiscale costituisce, infatti, una riforma “indilazionabile” - come ha recentemente ribadito il presidente della Corte costituzionale - per il nostro Paese: la posta in gioco è la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.
Il motivo merita di essere chiarito. In Italia si è realizzata un’anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale “finanza derivata”. Per effetto di questa asimmetria la spesa pubblica (escluse pensioni e interessi) si riparte ormai a metà tra il comparto Stato e quello Regioni/Enti locali, ma quest’ultimo ha una responsabilità impositiva inferiore al 18%.
Si è realizzata quindi una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa. Si è interrotto il centralismo, ma non si è creato il federalismo. Da questo punto di vista la situazione italiana è assimilabile a quella della Spagna negli anni Ottanta, quando con la nuova Costituzione si affidarono maggiori poteri legislativi e amministrativi alle Comunità Autonome, ma non si diede loro responsabilità impositiva; questa dissociazione tra il potere di spesa e quello impositivo fece esplodere i conti pubblici. È chiaro: il processo federalista avviato con la costituzione post franchista del 1978 aveva generato una situazione dove le Comunità Autonome spendevano ma poi pagava lo Stato. Il rimedio è stato il federalismo fiscale, che da lì a breve venne avviato con decisione.
In Italia, invece, lo Stato continua a rimanere il pagatore di ultima istanza. Non è un caso che negli ultimi anni, la Corte costituzionale abbia sottolineato in numerose occasioni l’urgenza di dare attuazione legislativa all’art. 119 della Costituzione. È indubbio che il processo federale o è fiscale o non ha alcuna valenza efficace. Mantenere un modello di sostanziale “finanza derivata” in un Paese che con la riforma costituzionale del 2001 ha decentrato forti competenze legislative crea infatti gravi confusioni, dissocia la responsabilità impo-

sitiva da quella di spesa, genera una situazione istituzionale che rende ingovernabili i conti pubblici e dove si favoriscono la duplicazione di strutture, l'inefficienza e la deresponsabilizzazione. Il difetto danneggia come un virus il sistema: lo dimostrano numerosi dati della spesa pubblica degli ultimi anni sia sul fronte statale che su quello regionale.

Sul fronte statale: negli ultimi anni la spesa per la dirigenza dei Ministeri centrali è aumentata del 97,9% (Eurispes) e il numero dei dipendenti statali dal 1997 al 2007 è progressivamente aumentato di centomila unità. Si sono quindi moltiplicate le strutture amministrative proprio nel momento in cui si doveva invece attuare il federalismo amministrativo e legislativo e la sussidiarietà orizzontale.

Sul fronte regionale altrettanti dati confermano la deresponsabilizzazione: con il decreto salva deficit di giugno 2007 e con la finanziaria per il 2008 sono stati stanziati complessivamente ben 12,1 miliardi di euro a favore delle Regioni in rosso (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia). Il 78% del debito complessivo sulla sanità è dovuto a Lazio, Campania e Sicilia. L'organizzazione sanitaria è ormai materia di competenza esclusiva regionale, ma lo Stato ha operato con i ripiani a piè di lista, stile anni Ottanta. Se si premia chi ha più creato disavanzi, per quale motivo le amministrazioni locali dovrebbero chiedere sacrifici ai propri cittadini piuttosto che fare politiche demagogiche creando disavanzi destinati prima o poi ad essere coperti dalle tasse di tutti gli italiani? L'attuale Ministro Raffaele Fitto perse in Puglia le elezioni regionali soprattutto perché aveva risanato i bilanci della sanità, sfidando le piazze e chiudendo gli ospedali piccoli, razionalizzando il personale, ecc. Siccome sono continuati i ripiani a piè di lista per le amministrazioni inefficienti, gli elettori l'hanno punito. Il sistema cioè premia chi spende in modo irresponsabile scaricando il conto sullo Stato, appunto pagatore di ultima istanza. Finché potranno esistere casi come questo, dove un amministratore virtuoso viene sanzionato dal sistema perché ha tenuto un comportamento efficiente, in Italia il federalismo rimarrà solo una grottesca parodia!

Un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica finisce quindi per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno - perché è stato più efficiente - deve continuare a spendere di meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il Sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non avergli trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa

lo Stato di non avergli dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i “rifiuti di Napoli”, di cui la colpa non sembra essere di nessuno.
Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all’efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica. L’esperienza della sanità è molto significativa al riguardo: i costi per l’erario sono quasi raddoppiati in 10 anni, passando dai 55,1 miliardi del 1998 ai 101,4 miliardi del 2008; e questo nonostante le misure di contenimento previste nelle leggi finanziarie di quegli anni.
In Italia ci sono differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei Conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna o che una TAC costi in un alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, o ancora che la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma sia di 16.000 euro e 7.000 a Modena, che pure è un modello premiato a livello internazionale.
Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti, e in particolare su quelli del Nord. Un recente studio di Unioncamere Veneto ha dimostrato come negli ultimi anni il residuo fiscale del Nord (la differenza tra quanto si paga in imposte e quanto ritorna in forma di spesa pubblica) sia aumentato, mentre la produttività del Sud, nonostante il maggiore trasferimento, sia diminuita. I conti non tornano, se non ipotizzando un enorme spreco di risorse che non si traduce in un vero aiuto alle realtà produttive e sociali, ma alimenta inefficienza, sprechi e rendite di vario tipo. È questo, soprattutto, che rende poco sopportabile l’assetto attuale: sotto la giustificazione della solidarietà si cela spesso tutt’altro.
Un altro esempio: in Campania arrivano pro capite per la sanità più risorse che in Lombardia, ma la sanità lombarda ha un indice di qualità di +0,9 e quella della Campania di -1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento. Intanto emergono casi come quello della sanità della Calabria - totalmente dissestata - dove l’ospedale di Taurianova aveva 18 posti letto e 174 dipendenti.
In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale.
Un sistema che rovescia la storica formula *no taxation without representation* (nessuna imposizione senza rappresentanza) e crea il monstrum giuridico di una *representation without taxation* (una rappresentanza senza potere impositivo) non offre un buon servizio né alla democrazia né al federalismo.

Il rimedio: un federalismo fiscale bipartisan

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada - ineludibile - della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici, né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che il nuovo disegno di legge delega sul federalismo fiscale abbia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed Enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.
È utile ripercorrere il cammino che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del d.d.l. Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso semplificava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed Enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza Unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed Enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece - in un certo senso - calate dell'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il d.l. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.
Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione

e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

I segnali, peraltro, sulla possibilità di questo dialogo *bipartisan* non mancavano. Nella Sala della Regina di Montecitorio, mentre iniziavano i lavori in Parlamento si era svolto il convegno organizzato dall'Intergruppo parlamentare per la Sussidiarietà sul tema "Federalismo fiscale: la sfida del Paese". È stato un momento di discussione e di lavoro di altissimo livello, in un sincero clima *bipartisan*.

Si potrebbe obiettare che in un momento di crisi globale come quello che stiamo attraversando non sia il momento del federalismo fiscale. In realtà, proprio in un momento come questo non è possibile continuare a giustificare un assetto istituzionale che favorisce la rendita e la deresponsabilizzazione. Inoltre, proprio la scommessa su sistemi locali efficienti nei contesti globalizzati può rappresentare una leva importante per la ripresa. Una crescente letteratura, infatti, evidenzia oggi l'importanza delle istituzioni informali (valori e cultura) e dei legami di fiducia a livello locale, sia come "reti di sostegno" (aspetto difensivo) sia come fattori di innovazione (aspetto dinamico), per individuare vie di uscita dalla crisi quando i meccanismi sono "grippati".

I contenuti della nuova legge sul federalismo fiscale

La nuova legge sul federalismo fiscale non è quindi un testo "improvvisato", perché recupera, grazie alla lungimiranza di alcuni Ministri - in particolare Tremonti, Bossi e Calderoli - in modo *bipartisan* molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo.
La legge delega si sviluppa su alcune coordinate fondamentali: alcune riprendono soluzioni già proposte dall'opposizione, altre hanno un carattere decisamente innovativo.

L'abbandono del criterio della spesa storica. La perequazione in base al costo standard

La prima coordinata è data dal superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard dei livelli essenziali relativi a sanità, assistenza, istruzione, trasporti.
La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte, anche perché si è rivalutata una soluzione già prefigurata dal precedente governo.
La spesa storica riflette sia i fabbisogni reali (quelli standard) sia vere e proprie inefficienze; solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il costo standard si riferisce invece al servizio erogato in condizioni di efficienza. In altre parole, mentre la spesa storica finanzia servizi e inefficienza, il costo standard finanzia solo i servizi.
Il finanziamento in base alla spesa storica è stato il male che da sempre ha afflitto il sistema della finanza regionale e locale: a partire dai decreti Stammati degli anni Settanta si è finanziato il comparto regionale e locale sulla base di quanto si era speso in passato (appunto il criterio della spesa storica) e così si sono sistematicamente premiate le gestioni inefficienti e punite quelle virtuose.
Molti dei problemi attuali, ad esempio il blocco dell'autonomia dei Comuni anche virtuosi per effetto della necessità di rispettare il Patto di Stabilità interno, nascono da questo criterio della spesa storica. Finché questo non viene

radicalmente superato qualsiasi soluzione sarà come mettere una pezza nuova su un vestito vecchio. Non è questione di pezze, occorre cambiare il vestito: a questo provvede la riforma attraverso la soluzione del costo standard.
La definizione dei costi standard per i settori della sanità, dell'istruzione, dell'assistenza sociale, dei trasporti, avverrà attraverso un procedimento concertato con le Regioni e gli Enti locali, in modo da raggiungere una soluzione equilibrata, destinata a essere recepita dai decreti legislativi di attuazione della delega.
La definizione dei costi standard interesserà oltre il 90% del bilancio di ogni Regione e l'80% del bilancio di ogni Comune. Una volta definiti i costi standard sarà possibile stimare l'impatto finanziario della riforma: a tutte le Regioni e a tutti i Comuni dovrà essere riconosciuto un ammontare di risorse autonome e di perequazione (cioè trasferimenti di risorse da parte dello Stato) in grado di finanziare integralmente i costi standard. Il dato sicuro è che la sostituzione del criterio della spesa storica quello del costo standard determina in se stessa un effetto virtuoso, perché l'inefficienza non viene più finanziata. O meglio: se una Regione volesse continuare a superare il costo standard, consentendo com'è avvenuto in passato che una scatola di cerotti in certe Usl venga a costare anche cento volte di più che in altre (si veda l'intervista al Presidente della Regione Calabria su *Ilsole24Ore* del 14 aprile 2009 che conferma vicende di questo tipo), quella amministrazione regionale non potrà più chiedere allo Stato di pagare a piè di lista quella spesa, ma dovrà aumentare le proprie imposte sui propri cittadini. Che chiederanno il conto e giudicheranno con il voto.
Da questo punto di vista è importante precisare con forza che è del tutto improprio il discorso sui presunti "costi" del federalismo fiscale: quest'ultimo, per i meccanismi di responsabilizzazione che attiva, è un processo in se stesso virtuoso, come in se stesso virtuoso è il passaggio dalla spesa storica al costo standard.
Si veda, a tale proposito, il lucido articolo di Gilberto Muraro, già presidente della Commissione per la spesa pubblica durante l'ultimo governo Prodi, con molta chiarezza conferma quanto sopra: «A volte servono le cifre, a volte e è necessaria e sufficiente l'analisi logica. Nel caso del federalismo fiscale in discussione in Parlamento, si può dire a priori che per definizione esso abbasserà il costo complessivo della finanza locale […] se funzionerà. Sarà il costo standard, infatti, e non il costo storico a determinare quanto dare alla periferia. Un costo ancora da definire, è vero, ma basato su un concetto chiaro: il concetto che la spesa necessaria all'adempimento dei compiti affidati a Regioni, Province e Comuni va valutata in base a un ragionevole standard di efficien-

za, senza più accettare l'inefficienza insita in molti casi nella spesa storica. In particolare, per essere chiari, senza più accettare il costo del sovrabbondante impiego pubblico che caratterizza gran parte della finanza locale al Sud. A parità di funzioni, quindi, il federalismo fiscale non può che comportare un risparmio, in teoria. Ne consegue che un eventuale maggiore costo del federalismo fiscale è concettualmente associabile non alla riforma, ma al suo fallimento» (G. Muraro, *Federalismo, sì del Senato*, in *Il Mattino*, 23 gennaio 2009, p. 1).

Per altre funzioni, ad esempio il turismo, che non hanno un carattere essenziale perché non sono riconducili a veri e propri diritti sociali, la legge sul federalismo fiscale opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali. Non esistono per queste funzioni le preoccupazioni di ordine politico e sociale che possono suggerire la scelta della perequazione integrale. Rispetto a queste funzioni è quindi attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio.

La soppressione dei trasferimenti statali e l'inizio di una stagione dell'autonomia impositiva regionale e locale

La nuova legge dispone la soppressione dei trasferimenti statali (fatta eccezione per quelli perequativi) alle Regioni e agli Enti locali. È la fine della cosiddetta finanza derivata e del criterio della spesa storica. È la fine del criterio del ripiano a piè di lista che ha portato il governo Prodi a stanziare quei 12 miliardi di euro per 5 regioni in extradeficit sanitario (cui si è fatto cenno in precedenza, cfr. § 2) o che durante questa legislatura ha portato a destinare 140 milioni di euro a favore del Comune dissestato di Catania.

Gli attuali trasferimenti ordinari, che oggi gravano sul bilancio dello Stato per oltre 20 miliardi di euro all'anno, verranno sostituiti da risorse fiscali autonome: in altre parole aumenterà la pressione fiscale regionale e locale, mentre diminuirà in misura corrispondente quella statale (lo Stato non avrà più i costi derivanti da quei trasferimenti). Una parte di quello che un contribuente pagava allo Stato, la pagherà alle Regioni e agli Enti locali, si realizzerà la cosiddetta "tracciabilità" dei tributi, perché finalmente si saprà per quali spese sono chieste le imposte e si potranno quindi giudicare con il voto le varie amministrazioni. La pressione fiscale complessiva è quindi destinata a diminuire.

Una nuova autonomia finanziaria regionale che valorizza imprese, sussidiarietà e famiglia

Il sistema di finanziamento delle Regioni si strutturerà in tributi regionali propri e in compartecipazioni ai tributi erariali. Alcune decisioni dipenderanno dai decreti legislativi di attuazione della legge delega, ma è già possibile, in base ai principi in essa contenuti, iniziare a prefigurare uno scenario di massima.

1) Tra i tributi propri derivati delle Regioni rientrerà ancora l'Irap, in attesa della sua sostituzione con un'altra imposta. Assumerà poi una maggiore dimensione quantitativa l'addizionale regionale all'Irpef.
2) Una fonte molto importante che continuerà ad alimentare la finanza regionale sarà anche la compartecipazione all'Iva: una quota dell'Iva riscossa dallo Stato verrà assegnata alle Regioni.
3) Un piccolo spazio avranno i tributi propri regionali autonomi, che una Regione sarà libera di introdurre autonomamente con propria legge solo su quei presupposti che non sono già colpiti da imposte statali. Si possono ipotizzare in quest'ambito imposte ambientali, le cosiddette *green taxes*, o altri tributi di scopo. L'impatto quantitativo sarà però molto marginale.

Le novità riguardo alle fonti finanziarie di cui ai punti 1 e 2 sono notevoli e meritano di essere considerate con attenzione.

Riguardo ai tributi di cui al punto 1 l'autonomia impositiva regionale è, infatti, fortemente valorizzata, permettendo alle Regioni innanzitutto di manovrare le aliquote.

In questo modo l'autonomia impositiva regionale potrà svilupparsi "verso il basso", riducendo la pressione fiscale su cittadini e imprese. La stessa autonomia però sarà costretta a svilupparsi verso l'alto, aumentando entro certi limiti l'imposizione, nel caso di cattive gestioni, ad esempio perché non si riduce al costo standard la spesa per determinati servizi, cioè non ci si preoccupa di rimediare a quelle inefficienze per cui uno stesso servizio in altra Regione viene a costare, alla stessa qualità, molto di meno.

Le Regioni, soprattutto, potranno sviluppare, attraverso esenzioni, detrazioni e deduzioni politiche mirate a valorizzare le specificità produttive e sociali presenti sui territori. Oggi questa possibilità è quasi preclusa, mentre una volta attuata la nuova legge delega le Regioni saranno libere di sviluppare una propria politica fiscale. Il guadagno per l'autonomia regionale è davvero notevole.

Da questo punto di vista, con l'approvazione della riforma diventerebbe pienamente declinabile un'emblematica scelta di campo: quella di sostituire l'erogazione tramite bando pubblico di risorse statali vincolate con una riduzione

della pressione fiscale su imprese e famiglie. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso di incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.
In altre parole, alle Regioni sarà possibile sviluppare proprie politiche dirette a riportare dentro la fiscalità molti dei trasferimenti mirati alle imprese, che oggi si traducono in spesa pubblica ad alto impiego di burocrazia. L'imposta candidata alla ricezione di tali incentivi potrebbe essere ancora l'Irap, la cui rimodulazione regionale potrebbe così avvenire nel contesto di forti semplificazioni e di trasparente rilancio della produzione. Si aprirebbe così la possibilità di introdurre leggi "Tremonti" regionali di detassazione degli investimenti produttivi, riducendo la burocrazia implicata negli incentivi. È una forma di attuazione del federalismo fiscale che non aumenta la pressione fiscale complessiva, riduce l'opprimente burocrazia che ancora oggi grava sulle imprese, favorisce lo sviluppo produttivo, non spacca il Paese ma responsabilizza la classe politica locale.
L'ampliamento dei poteri regionali di manovra su deduzioni e detrazioni riguardo ai tributi propri potrà consentire anche lo sviluppo di ulteriori politiche fiscali orientate alla sussidiarietà orizzontale. Il disegno di legge, infatti, prevede espressamente tra i principi generali di coordinamento all'art. 2, lett. dd) la «definizione di una disciplina dei tributi regionali e locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».
L'insieme di queste disposizioni potrà consentire innovazioni come il riconoscimento della detrazione dai tributi regionali di quelle svariate forme di *bonus* o *voucher* (per anziani, scuola, disabili, ecc.) sviluppate dal *welfare* regionale. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi ridistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso i buoni, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve presentare istanze e subire controlli. Solo così, e con un forte costo burocratico, i soldi tornano dov'erano: nella tasca del cittadino. È invece più semplice e democratico consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni o le "doti", che sono calibrate sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso - nei limiti in cui è possibile - detrazioni dall'Irpef: le risorse rimangono al contribuente, che le spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e le detrae dall'imposta al momento della dichiarazione dei redditi.
Infine, la riforma è anche destinata ad aprire un'ulteriore prospettiva. Oggi le

Regioni non possono intervenire sull'addizionale regionale all'Irpef: dati i limiti imposti dalla legislazione statale, così un *single* paga la stessa addizionale Irpef di una famiglia con cinque figli a carico. Una volta attuato il federalismo fiscale, le Regioni potranno considerare i carichi familiari nelle loro imposte, ad esempio nell'addizionale Irpef.
Si potrà cioè attuare quel *favor familiae* previsto all'art. 2 lettera gg) della nuova legge sul federalismo fiscale che dispone: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti». È un salto di qualità non marginale vista anche la preoccupante situazione della natalità in Italia.
Nel nuovo scenario autonomia e responsabilità sono dunque virtuosamente coniugate, valorizzando la possibilità di razionalizzazione della spesa e il controllo democratico degli elettori regionali, sempre nel rispetto - attraverso opportuni accorgimenti - del principio di semplificazione del sistema tributario.

Una nuova stagione dell'autonomia finanziaria provinciale e comunale

Per il sistema della finanza locale valgono gli stessi principi. Dipenderà molto dalle scelte che saranno prese all'interno dei decreti legislativi di attuazione, ma già nei principi della legge delega si prefigura uno scenario possibile.
Alle imposte locali attuali come l'Ici si dovrà aggiungere una nuova autonomia impositiva fondata sulla cessione di tributi o parti di tributi già erariali. Ad esempio, un'ipotesi potrà essere quella di trasferire a livello locale l'imposta di registro, semplificandola e modernizzandola; oppure di assegnare ai Comuni quella parte dell'imposta sui redditi che grava sugli affitti e che attualmente viene pagata allo Stato nell'Irpef. L'insieme della nuova autonomia comunale dovrà compensare la soppressione degli attuali trasferimenti statali che superano i 10 miliardi di euro.
Potrà inoltre prendere corpo l'ipotesi di un'addizionale comunale all'Irpef, mentre un ruolo senz'altro importante lo avrà la compartecipazione all'Iva.
Si prevede inoltre la possibilità per Comuni e Province di istituire tributi di scopo diretti a finanziare la costruzione di opere pubbliche o strutture sociali o gli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana.
Alle Regioni, nell'ambito dei loro poteri legislativi in materia tributaria, si riconosce la potestà di istituire nuovi tributi comunali e provinciali nel proprio ter-

ritorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli Enti locali, sempre senza insistere su basi imponibili già coperte dall'imposizione statale. È un ambito di azione necessariamente limitato, all'interno del quale potrebbero prendere corpo forme di imposizione ambientale.
Si stabilisce, infine, la previsione di forme premiali in termini di autonomia fiscale per quei Comuni che si uniscono o si fondono in modo da realizzare risparmi per mezzo di economie di scala. Viene così replicata una soluzione che, avuto un notevole successo in altri ordinamenti, come quello francese, nel favorire gli accorpamenti tra Comuni di minori dimensioni. Si supera, quindi, quella politica degli incentivi mediante trasferimento - che ha avuto uno scarsissimo esito in Italia perché non dà mai ai sindaci certezza in ordine alle risorse aggiuntive di cui disporranno se si associano - che viene sostituita con quella di una maggiore autonomia fiscale - che invece fornisce certezza sulle risorse.
Nel complesso, la struttura del nuovo sistema tributario locale, senza eccessive complicazioni, potrà garantire agli Enti locali un adeguato livello di flessibilità, consentendo di utilizzare la leva fiscale come un efficace strumento di *policy*. Valgono al riguardo gli stessi principi di favore per la sussidiarietà orizzontale e le famiglie, illustrati rispetto alla nuova autonomia regionale: gli Enti locali, infatti, nei limiti stabiliti dalla legislazione statale potranno manovrare le aliquote e introdurre agevolazioni. È una nuova stagione che si apre permettendo, anche in questo caso, attuazioni organiche del principio di sussidiarietà.

Un circolo virtuoso nella lotta all'evasione fiscale

L'occasione del federalismo fiscale costituisce una grande occasione per cercare di rimediare a uno dei principali problemi del nostro sistema: quello dell'evasione fiscale, che è stata stimata intorno ai 200 miliardi di euro.
La valorizzazione del ruolo delle Regioni e degli Enti locali rappresenta a questo riguardo un elemento fondamentale, data la conoscenza del territorio e della capacità fiscale che questi Enti possono avere.
Spesso tuttavia si è incontrata una certa resistenza al riguardo, soprattutto a livello comunale: difficilmente un Sindaco fornisce dati che permettono di recuperare l'evasione, perché sino a poco tempo fa il sistema normativo non gli assicurava nessun ritorno di quest'azione: che lo facesse o meno, i trasferimenti statali erano comunque garantiti, il criterio della spesa storica faceva il resto e il sistema disincentivava il coinvolgimento delle realtà locali nella lotta all'evasione.

Dal disincentivo alla responsabilizzazione: è questa la prospettiva che ha preso corpo durante quest'anno con un provvedimento del Ministro Tremonti che consente agli Enti locali di trattenere il 30% del maggior gettito derivante da loro segnalazioni di dati che hanno permesso di contrastare l'evasione fiscale. È questa la prospettiva che viene ribadita e valorizzata all'interno del nuovo federalismo fiscale.
Difficilmente, infatti, un Sindaco sarà propenso a fornire dati idonei a combattere l'evasione se, come avveniva fino a pochi mesi fa, non ne ha alcun ritorno sul territorio, se non quello di essersi fatto dei nemici.
Se invece si lascia al Comune una parte del gettito recuperato tramite le indicazioni fornite e il Sindaco può mostrare ai suoi cittadini che con quei proventi ha costruito una nuova scuola o un nuovo asilo, si è creato un circuito virtuoso che favorisce un'evoluzione nella lotta all'evasione.
Per questo motivo, il nuovo federalismo fiscale prevede una disposizione espressamente diretta a questo scopo. All'art. 26, titolato «Contrasto all'evasione fiscale» si dispone: «b) previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale». All'art. 2 si stabilisce, inoltre, il «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale».
Ma non è tutto. Anche il sistema delle compartecipazioni viene strutturato in chiave responsabilizzante, superando l'attuale configurazione. Viene, infatti, applicato il principio innovativo della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e più quello virtuale calcolato secondo i consumi Istat, come oggi avviene per l'Iva. Il sistema attuale premia di fatto quelle realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta, che si vedono assegnato un gettito che prescinde da quanto effettivamente è riscosso sul territorio. L'assegnazione tramite il dato dei consumi, infatti, assegna un gettito fittizio che prescinde da quanto effettivamente viene versato all'erario: nel dato Istat rientrano, infatti, anche i consumi "in nero", rispetto ai quali viene evasa l'imposta. Per assurdo, se oggi una Regione avesse un'evasione dell'Iva pari al 100% si vedrebbe comunque assegnata la sua parte dell'Iva, perché questa è appunto calcolata sui consumi Istat (che prescindono dall'evasione e da quanto è effettivamente riscosso). È una forma di deresponsabilizzazione che deve essere superata nella nuova direzione seguita dalla riforma. In questo modo il gettito assegnato a una Regione o a un Comune sarà quello effettivamente riscosso sul territorio

e la compartecipazione, per così dire, diventa “intelligente”, perché ha un effetto di responsabilizzazione che premia il concorso al recupero dell’evasione.
Per quanto riguarda il livello locale, inoltre, in sede dei decreti legislativi potrà prendere corpo l’ipotesi di assegnare in via complementare anche a Comuni e Province una quota dell’Iva, secondo una soluzione sperimentata già in altri ordinamenti. L’ipotesi potrebbe essere sviluppata considerando l’Iva relativa al commercio al dettaglio (della piccola distribuzione): se una quota del gettito dell’Iva delle vendite al dettaglio rimane nel Comune, non solo gli Enti locali, ma anche la stessa popolazione, verrebbero sollecitati a un ruolo attivo nella lotta all’evasione. Anche il consumatore avrebbe infatti interesse a richiedere lo scontrino fiscale perché una parte dell’imposta sarebbe destinata a finanziare i servizi del suo Comune. I Comuni, dal canto loro, avrebbero interesse anche a creare servizi idonei a sviluppare la rete commerciale.
Si tratta di una soluzione decisamente preferibile a quella della compartecipazione all’Irpef, che non produrrebbe gli effetti appena considerati. La proposta avanzata, negli ultimi tempi, da alcuni Comuni diretta a rivendicare una compartecipazione all’Irpef del 20% può quindi essere considerata solo nei termini in cui evidenzia le difficoltà dei Comuni derivanti dalla soppressione dell’Ici sulla prima casa. Oltre i termini di una provocatoria rivendicazione di maggiore risorse, non può però essere considerata minimamente plausibile. Il gettito dell’Irpef nazionale, infatti, ammonta a più di 150 miliardi euro. Lasciarne il 20% ai Comuni vorrebbe dire assegnare loro circa 30 miliardi di euro, quando il mancato gettito dell’Ici sulla prima casa è di circa 3 miliardi di euro, il gettito intero dell’Ici è di 10 miliardi e i trasferimenti statali ai Comuni sono pari ad altri 13 miliardi. Nel complesso se si assegnasse il 20% dell’Irpef ai Comuni si trasferirebbe loro una massa di risorse altamente superiore a quella attuale, anche prima della soppressione dell’Ici. Verrebbe richiesta una perequazione enorme a favore del Sud. Inoltre, esaurire l’autonomia impositiva locale in una compartecipazione di questa dimensione vorrebbe dire contraddire lo spirito stesso del federalismo fiscale: la compartecipazione, infatti, è di fatto un trasferimento a carico dello Stato, per cui lo Stato paga (cioè il contribuente statale) e il Comune spende senza nessuna tracciabilità del tributo. In altre parole, sarebbe uno stimolo a quella spesa irresponsabile e a quella dissociazione tra responsabilità impositiva e di spesa che è proprio ciò che il federalismo fiscale è destinato, invece, a combattere.

Ulteriori nuovi principi "rivoluzionari" a favore della responsabilità

Un'altra fondamentale coordinata della legge è data da una numerosa serie di principi innovativi che sono introdotti per la prima volta nel nostro sistema istituzionale. Se ne ricordano qui i principali.

A) **Fallimento politico:** s'introduce il "fallimento politico" per quegli amministratori che portano un Ente al dissesto finanziario: a questi viene interdetta l'eleggibilità a ogni livello dell'ordinamento. Come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un Sindaco "fallito" non potrà subito riciclarsi, come invece oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.

B) **Premialità degli enti virtuosi:** viene stabilito il principio di premiare gli Enti virtuosi e punire gli inefficienti (riducendone l'autonomia), senza più fare di "tutta un'erba un fascio", come spesso è avvenuto bloccando l'autonomia in modo indiscriminato, anche per quegli Enti che hanno avuto gestioni efficienti.

C) **Rispetto delle graduatorie di capacità fiscale:** per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali, collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera. Si tratta di un principio mutuato dall'esperienza tedesca, dove è stato elaborato dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è alla base della riforma del federalismo fiscale in questo Paese.

D) **Flessibilità:** si prevede la possibilità per le Regioni e gli Enti locali di sviluppare una propria politica fiscale, sancendo la «garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi».

E) **Sussidiarietà orizzontale:** viene espressamente indicata la sussidiarietà orizzontale come principio fondamentale di coordinamento. La lettera dd) dell'art. 2 dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale».

F) **Favor Familiae:** è un federalismo fiscale amico della famiglia: la lettera gg) dell'art. 2 prevede: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

G) **Fiscalità di vantaggio come rimedio ai mali del Sud**: la legge delega sul federalismo fiscale prevede anche la possibilità di misure di fiscalità di vantaggio a *livello statale* per le aree meno sviluppate del Paese: nell'art.2, alla lettera mm) si dispone: «individuazione, in conformità con il diritto comunitario, di forme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa». Si tratta di possibilità di aiuto specifico che potrebbe offrire alle realtà meridionali un'importante *chance* di attrazione delle risorse. Si offrirebbe al Sud una possibilità analoga a quella dell'Irlanda, che proprio grazie alla riduzione della pressione fiscale sulle imprese, negli ultimi dieci anni ha avuto un tasso di sviluppo pari a tre volte quello della media europea. Con una simile soluzione, si eviterebbe il circolo dell'illegalità e delle altre clientele, perché una riduzione della pressione fiscale impedisce in *modo automatico* che le risorse vadano a finire in bandi eventualmente gestiti dal politico o dal burocrate colluso di turno. Con una riduzione della pressione fiscale l'effetto è sicuro: solo chi effettivamente produce è premiato, non chi costruisce cattedrali nel deserto o altre strutture parassitarie. Se non si produce, invece, non si beneficia dell'effetto fiscale. Inoltre, una misura come la fiscalità di vantaggio favorirebbe l'emersione del sommerso, lo sviluppo del Pil, eviterebbe la delocalizzazione che molte imprese anche italiane fanno nei paesi dell'Est, dove l'imposta sulle società è la metà di quella italiana. È un interesse dell'intero Paese che le imprese si localizzino al Sud piuttosto che nell'Est Europa, perché il reddito prodotto rimane in Italia. Ci sarebbe quindi anche un ritorno per il Nord, che potrebbe trovare motivi eccellenti per accettare questa soluzione che andrebbe a vantaggio di tutto il Paese.

Legenda

Compartecipazioni: sono quote di grandi tributi statali (Iva e Irpef) che vengono assegnate alle Regioni e agli Enti locali. La novità della legge sul federalismo fiscale è che i gettiti saranno assegnati in base al principio di territorialità, cioè in base a quanto viene effettivamente riscosso sul territorio della Regione o dell'Ente locale.

Costo standard: è l'antidoto al criterio di finanziamento in base alla spesa storica. Vi sono vari modi di calcolarsi, in genere coincide con la media dei costi applicati nelle realtà regionali e locali più virtuose.

Livelli essenziali: si tratta dei livelli dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Perequazione: si tratta del meccanismo che consente alle Regioni più povere, cioè quelle con minore capacità fiscale, di ricevere risorse dallo Stato da un fondo, detto appunto "fondo perequativo", per poter finanziare i livelli essenziali dei diritti a tutti i cittadini. Con il nuovo federalismo fiscale è garantita la trasparenza riguardo alle Regioni che prendono e a quelle che danno risorse al fondo perequativo.

Representation without taxation: è quanto si verifica in Italia senza federalismo fiscale. I cittadini eleggono gli amministratori locali, ma non sono in condizione di giudicarne effettivamente l'operato con il voto, perché gli enti locali e regionali hanno un potere impositivo troppo scarso e vivono di trasferimenti statali. In questo modo si rovescia il celebre principio *no taxation without representation* che è stato alla base della rivoluzione americana contro la madre patria inglese e che costituisce un principio fondamentale della democrazia moderna.

Spesa storica: è il perverso meccanismo di finanziamento su cui si è basata per decenni la finanza regionale e locale italiana. Il finanziamento avviene in base a quanto si è speso l'anno precedente: più un Ente ha speso, più viene finanziato, più ha risparmiato, tanto meno viene finanziato.

Tributi propri autonomi: si tratta di quei tributi che saranno istituti dalla leggi regionali, senza una preventiva legge statale. Il loro spazio sarà necessariamente limitato, in quanto possono essere istituiti solo sui presupposti liberi dall'imposizione esistente. I margini sono quindi molto limitati.

Tributi propri derivati: si tratta di quei tributi istituiti dalla legge statale, il cui gettito va alle Regioni o agli Enti locali. Con il nuovo federalismo fiscale, sia Regioni che Enti locali, avranno maggiori margini di manovra nella definizione delle aliquote e di deduzioni, detrazioni, agevolazioni.

Tributi di scopo: si tratta di tributi che Comuni e Province potranno istituire per scopi determinati, come la realizzazione di una particolare opera pubblica.

SUSSIDIARIETÀ: ISTRUZIONI PER L'USO DI UN PRINCIPIO A DOPPIO TAGLIO. RIUNIONE DEL GRUPPO "LISBONA" DEL PD - 26 FEBBRAIO 2010 - SENATO

di

Stefano Ceccanti

(Senatore della Repubblica e docente ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'università di Roma "la Sapienza")

10 marzo 2010

1- Premessa: significati originari del principio di sussidiarietà, dalla difesa dei livelli bassi e dei corpi intermedi ai significati plurimi

Dal momento che le istituzioni sono funzionali alla persona umana, l'insegnamento sociale della Chiesa, soprattutto a partire dalla "Quadragesimo anno" di papa Pio XI (1931), ha formalizzato e strutturato tale principio per affermare che il potere deve essere il più possibile vicino ai cittadini (i livelli gerarchicamente superiori sono legittimati in quanto "sussidiano" il livello più basso, la loro necessità si deve dimostrare caso per caso) e deve espropriare il meno possibile i corpi intermedi della società (a cominciare dalla famiglia).

Il primo aspetto si denomina tradizionalmente s. verticale o istituzionale (tra i vari livelli di governo), il secondo s. orizzontale o sociale (tra poteri pubblici e corpi intermedi).

Nel passaggio dalla dottrina al dibattito politico e giuridico il principio (che in origine aveva una chiara connotazione anti-Stato nazionale, pro Comuni e pro corpi intermedi), è divenuto a doppio taglio, una parola passepartout, cioè tale da spostare i poteri anche in direzione opposta, a favore dello Stato e dei poteri pubblici. Inoltre, a partire dagli anni '80, col rilancio delle dottrine liberiste, è stato utilizzato anche a favore di un parziale slittamento di funzioni pubbliche al mercato più che ai corpi intermedi.

Il rilancio principale è comunque avvenuto col Trattato di Maastricht, dove fu inserito da Jacques Delors, per giustificare potenziali incrementi di competenza da parte dell'Unione tuttavia con una certa cautela di formulazione. Il doppio taglio non è del tutto simmetrico; se un obiettivo non può essere conseguito dallo Stato solo allora può entrare in gioco l'Unione; se invece l'Unione non può fare meglio dello Stato, l'Unione deve astenersi dal farlo. Il valore di queste distinzioni non va comunque sopravvalutato rispetto alle dinamiche reali e soprattutto alle evoluzioni del contesto politico, esattamente come il termine "federalismo".

Negli ultimi anni a livello europeo, in genere, parla più di sussidiarietà chi vuole rinazionalizzare politiche, generalmente in modo immotivato. Una parola positiva, che vuole in sostanza evocare il principio di chiare responsabilità precisamente imputabili, può quindi diventare veicolo di politiche regressive.

2- Diritto europeo: l'articolo 3 ter di Lisbona e le sue novità: il protocollo, il riconoscimento dei livelli regionali e locali

Il principio di sussidiarietà è riconosciuto oggi dall'art. 3 ter (già art. 5) del Trattato di Lisbona insieme al principio di proporzionalità per l'esercizio delle competenze dell'Unione (comma 1) nei settori non di competenza esclusiva della stessa (comma 3).

In essi in partenza competenti sono gli Stati e/o il livello regionale o locale; tuttavia se e nella misura in cui "gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente raggiunti" a quei livelli "l'Unione interviene".

Il protocollo apposito serve a "regolare il traffico normativo": ovvero regola i casi in cui le istituzioni dell'Unione in nome della sussidiarietà e della proporzionalità sono portati ad aspirare verso di sé i poteri, dando la possibilità ai Parlamenti di azionare il semaforo rosso.

Lisbona innova sia per l'introduzione di tale protocollo sia perché cita esplicitamente non più solo gli Stati nazionali, ma anche i livelli regionali e locali.

La "regolazione del traffico normativo", applicato anche alle altre fasi istituzionali postula l'organicità e la previsione dei rapporti infra-intra istituzionali e dunque la necessità politica del federalismo unitivo europeo. Il passaggio fondamentale di ciò che è stata la Carta delle Autonomie Locali del 1985, la nascita del Comitato delle Regioni e degli enti locali, l'apertura delle procedure di dialogo permanente tra organi, istituzioni, cittadinanza europea, inaugurata dalla Commissione Prodi.

3- Diritto interno: il nuovo art. 118 e il seguito della giurisprudenza costituzionale, la sussidiarietà si estende alle competenze legislative e gioca anche a favore del centro

In sede di revisione costituzionale del Titolo V (legge cost. 3/2001) il principio è stato inserito nell'art. 118 Cost. rispetto alle funzioni amministrative sia in senso verticale (a tutela dei livelli più bassi, a cominciare dai Comuni, accanto a quelli di adeguatezza e differenziazione) sia in senso orizzontale (a favore dell'iniziativa autonoma dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di carattere generale.

Di esso fa parte come bilanciamento per garantire standard decisionali e diritti l'art. 120, secondo comma, che consente al Governo poteri commissariali nei confronti di organi inadempienti agli altri livelli.

Trovatasi in difficoltà per dirimere le controversie sulla spettanza della competenza legislativa, sia per alcuni limiti obiettivi del testo della riforma del Titolo V, sia per il carattere comunque strutturalmente non risolutivo degli elenchi di competenza per materia, la Corte costituzionale ha finito per estendere la sussidiarietà verticale anche in ambito legislativo, a tutela delle esigenze di carattere unitario dello Stato (a cominciare dalla sentenza 303/2003, per proseguire, tra le altre, con la
6/2004 e la 383/2005). Lo spostamento di competenze al centro deve comunque rispettare i principi di ragionevolezza (esistenza di motivazioni dimostrate), proporzionalità (la legge statale deve essere strumento
necessario) e leale collaborazione (necessità di intese, più o meno forti, ovvero, a seconda dei casi, con un potere di veto più o meno marcato delle Regioni). Un concetto quest'ultimo, di importanza significativa anche per lo sviluppo del disegno europeo.

4- Qualche provvisoria conclusione: per ora, fino a sentenze della Corte di Giustizia, saranno decisioni eminentemente politiche

Il richiamo alla sussidiarietà si colloca in un contesto in cui in pressoché tutti i principali Paesi dell'Unione si è segnalato un ruolo attivo di Regioni ed enti locali che è andato insieme alla crescita del ruolo dell'Unione e in cui è obiettivamente impossibile stabilire razionalmente a priori il ruolo di ciascuno.

Rispetto al ruolo dell'Unione va rilevato, come già accennato, che il richiamo alla sussidiarietà presenta anche significative diversità
politiche: alcuni Stati nazionali di recente indipendenza tendono a usare retoricamente la sussidiarietà per opporsi a limitazioni del loro potere e alcuni gruppi di cultura più tradizionalistica tendono a fare analoga operazione rispetto a posizioni più "liberali" in materia diritti provenienti dalle istituzioni dell'Unione, fermo restando che in alcuni casi specifici e limitati la spinta omogeneizzante potrebbe essere effettivamente eccessiva in presenza di tradizioni costituzionali obiettivamente molto diverse. Le conseguenze negative vi

sono già, ad esempio, esempio, sull'uso dei fondi strutturali sia nell'ultima versione 2007-2013 che nelle future modalità a confronto diretto con la Direzione Generale UE.

In estrema sintesi si può dire che valutare o meno la conformità alla sussidiarietà è un'operazione che, soprattutto in una prima fase, in assenza di una giurisprudenza consolidata della Corte di Giustizia, è una decisione di alto valore politico, tutt'altro che tecnica. Di norma accadrà che chi è favorevole nel merito riterrà soddisfatto anche quel criterio e chi è contrario motiverà la contrarietà anche per violazione della sussidiarietà, soprattutto se ciò viene a modificare una normativa statale che condivide.

Stante la propria collocazione istituzionale la Corte di Giustizia sarà spinta a utilizzare la sussidiarietà in senso favorevole all'aspirazione di competenze verso l'alto, analogamente a quanto ha fatto la nostra Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V, mentre vari Parlamenti nazionali tenderanno a utilizzare il protocollo in senso inverso.

La situazione verrà a stabilizzarsi, riducendo i margini politici, solo dopo alcune decisioni della Corte di Giustizia, ma anche dopo tali decisioni, il margine di "politicità" nelle interpretazioni della sussidiarietà rimarrà elevato. Quando una parola è diventata un "passepartout", sia pure positivo, perde in giuridicità e acquista in politicità.

Sviluppo e disparità regionali. I principali paesi europei nel XX secolo.

Gianfranco Viesti, Francesco Prota, Nicola Coniglio
Università di Bari

L'Italia nella competizione internazionale.
Incontro di studio in onore di Fabrizio Onida
Milano, Università Bocconi, 15 marzo 2010

Oggetto dell'analisi

Entità delle **differenze di sviluppo fra le regioni all'interno dei paesi**: nel lungo periodo; attraverso una comparazione fra paesi europei.

Nel XX secolo, e in particolare nella seconda metà, lo sviluppo dei paesi europei è più o meno equilibrato fra le regioni che li compongono?

Limiti dell'analisi (1)

Unico indicatore disponibile in serie lunga e in comparazione, seppure parzialmente, è il reddito *pro capite*, che non coglie tutti gli aspetti dello sviluppo (Sen-Stiglitz-Fitoussi, 2009).

Fonti dei dati sono diverse, anche se simili, nel lunghissimo periodo. Unico indicatore qui utilizzato, per semplicità, per misurare differenze è convergenza σ (coefficiente di variazione del Pil *pro capite)*, per quanto ve ne siano altri possibili.

Limiti dell'analisi (2)

Comparazione fra paesi europei in arco temporale dato, consente di tenere conto correttamente di cambiamenti nelle condizioni esogene (es. shock petrolifero, mutamenti tecnologici), ma ignora che fasi di sviluppo e trasformazioni strutturali non sono sincrone fra paesi (periodo di prima industrializzazione, ingresso nella UE, apertura internazionale). Caso particolare: riunificazione tedesca.

Limiti dell'analisi (3)

Analisi nei paesi dovrebbe simultaneamente tenere conto di differenze fra paesi nel tempo. Se un paese cresce molto e il contributo delle sue regioni rimane equilibrato significa che ogni sua regione non muta la sua posizione relativa rispetto alle altre dello stesso paese ma contemporaneamente la migliora rispetto alle altre dell'Europa.

Che cosa ci aspettiamo che succeda? (1)

CONVERGENZA

Che le differenze di sviluppo fra regioni (all'interno dei paesi) si riducano nel tempo; che il livello del reddito *pro capite* delle regioni divenga più omogeneo.

Le teorie neoclassiche ipotizzano meccanismi di crescita che portano alla convergenza del reddito *pro capite* nel lungo periodo. Le ipotesi chiave alla base di questi modelli sono: economie di scala costanti; produttività marginale del capitale decrescente; progresso tecnico determinato esogenamente; sostituibilità fra capitale e lavoro (Solow 1956, Barro e Sala-i-Martin 1991).

Che cosa ci aspettiamo che succeda? (2)

DIVERGENZA.

Le forze economiche possono produrre, attraverso un imperfetto funzionamento dei mercati e l'azione di economie di scala di diversa natura, divergenza nella crescita regionale, secondo le previsioni dei modelli di crescita endogena e new economic geography (Krugman 1991, Fujita *et al* 1999 e successivi).

Tali modelli superano le ipotesi neoclassiche dei rendimenti decrescenti e del progresso tecnologico esogeno; centrale è, invece, l'esistenza di esternalità positive che generano rendimenti crescenti ed economie di agglomerazione.

Che cosa ci aspettiamo che succeda? (3)

DIVERGENZA E POI CONVERGENZA

Le due ipotesi possono essere sequenziali nel tempo. Con lo sviluppo economico di lungo periodo si può avere prima una fase di divergenza, collegata al take-off dei paesi, e poi una fase di convergenza (Williamson 1965).

I risultati in sintesi. Che cosa è successo in Europa nella seconda metà del XX secolo? (1)

a) **persistenza** nel lungo periodo delle distanze di sviluppo fra le regioni all'interno dei paesi (ma non fra paesi): distanze fra regioni più tenaci di distanze fra nazioni;
b) **rigidità nei ranking regionali**: pochi casi, in positivo e in negativo, di regioni che mutano la propria posizione relativa rispetto alle altre; nessuna regione "relativamente debole" negli anni '50 supera a distanza di mezzo secolo regioni "relativamente forti";

I risultati in sintesi. Che cosa è successo in Europa nella seconda metà del XX secolo? (2)

c) **si alternano** periodi di convergenza/stazionarietà/divergenza senza un chiaro pattern temporale (fenomeno definibile ***accordion effect***);
d) **il primo ventennio** (fino agli shocks petroliferi) mostra maggiore convergenza; il trentennio successivo lieve divergenza o stazionarietà;
e) **nel periodo più recente** (1995-2010) stazionarietà o aumento delle disparità.

I risultati in sintesi. Che cosa è successo in Europa nella seconda metà del XX secolo? (3)

Non pare esservi una sola causa dei fenomeni di convergenza/ divergenza; ma nel tempo e nello spazio essi sembrano determinati da **cause diverse** e di **diversa intensità**:

- ✓ fenomeni di industrializzazione localizzata;
- ✓ integrazione internazionale;
- ✓ movimenti della popolazione;
- ✓ estensione dello stato sociale;
- ✓ shock di natura settoriale.

Alcune hanno effetti **univoci**; altre, **ambigui**.

Una storia stilizzata: Periodo 1

Limitate disparità prima dell'industrializzazione (Regno Unito inizio XIX secolo; Italia e Spagna fine XIX secolo).

C'era una volta una nazione agricola e artigiana; la localizzazione delle produzioni (e quindi il reddito delle regioni) era influenzata dalle diverse dotazioni regionali di fattori produttivi (suolo, acqua, clima, lavoro) e dalle limitate possibilità di commercio (porti, prime ferrovie) prevalentemente nazionale o trans-frontaliero, in un periodo di elevati costi di trasporto (mercati regionali relativamente autonomi).

I limitati divari nell'Italia e nella Spagna pre-moderne

Spagna 1860		**Italia 1891**	
Graduatoria regionale del Pil pc	*Indice di specializzazione di Krugman*	*Graduatoria regionale del Pil pc*	*Indice Italia=100*
Madrid	0,692	Liguria	119,6
Andalucia	0,162	Umbria	116
Catalonia	0,270	Campania	110
Valencia	0,183	Lombardia	108,0
Navarra	0,197	Emilia-Romagna	104,9
Baleari	0,164	Lazio	104,6
Murcia	0,161	Piemonte	101,4
Aragona	0,167	Toscana	100,5
Castilla L.M.	0,165	Sicilia	98,2
Paesi Baschi	0,170	Sardegna	97,3
Rioja	0,156	Puglia	94,8
Castilla Leon	0,147	Marche	91,1
Cantabria	0,152	Veneto	84,6
Canarie	0,177	Basilicata	80,7
Estremadura	0,164	Abruzzo	74
Asturia	0,321	Calabria	71,5
Galizia	0,307		

Fonte: Martinez-Gallarraga *et al* (2009) per la Spagna, Daniele e Malanima (2007) per l'Italia

Una storia stilizzata: Periodo 2

Aumentano fortemente le disparità fra regioni (Regno Unito nel XIX e inizio XX secolo; Italia 1870-1950; Spagna 1920-60).

Arriva l'industrializzazione. Le imprese nascono/si localizzano dove c'è convenienza: esistenza di risorse energetiche (acqua/carbone), potenziale geografico di mercato di consumo sufficientemente ampio. Interventi diretti dei governi accompagnano questo processo.

In un modello in cui geografia e dotazioni fattoriali sono omogenee (Losch, Christaller), sviluppo dell'industria è "ordinato". Ma nel mondo reale non è così.

Alcune regioni si industrializzano, altre no. Alcune diventano "centri", altre "periferie". La progressiva riduzione dei costi di trasporto favorisce commercio interregionale. Il commercio interregionale di beni industriali favorisce lo sviluppo dei centri e le periferie diventano mercati di consumo.

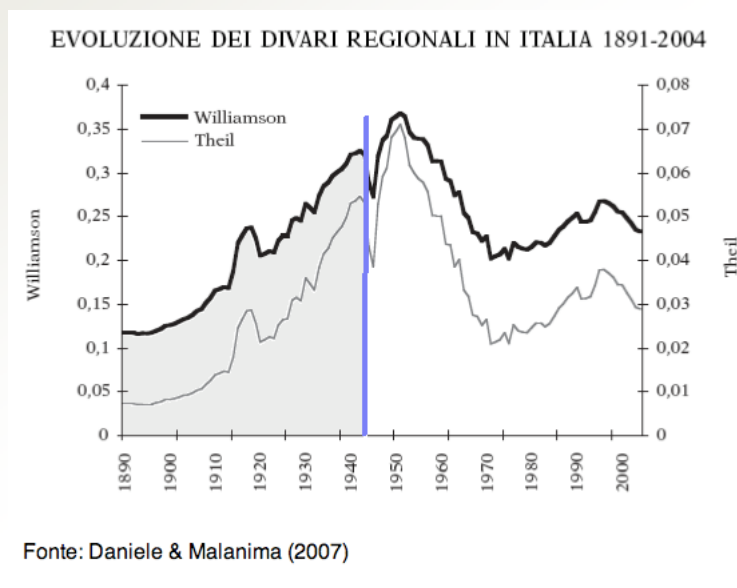
Diversa geografia di risorse naturali, reti di trasporto e mercati di consumo provocano diverse intensità nelle disparità (fine XIX secolo-metà XX secolo, a seconda dei paesi):

- maggiori: Italia, Spagna, Finlandia, Grecia, Yugoslavia;
- minori: Francia, Regno Unito, Svezia, Germania.

Livelli di industrializzazione, circa 1950

(attivi nell'industria in % della popolazione 15-64)

Italia meridionale	130
Italia settentrionale	248
Galizia (E)	73
Catalogna (E)	305
Sud-Ovest (F)	139
Nord-Est (F)	268
Schleswig-Holstein (D)	212
Baden-Wuttemberg (D)	337
Scozia (UK)	317
Midland (UK)	442

Fonte: Fonte: UN-ECE 1954, tab. 73

Una storia stilizzata: Periodo 3

Significativa riduzione delle disparità (Regno Unito fino a anni '70; Italia 1955-75; Spagna 1960-80).

"L'età dell'oro". Lo sviluppo economico si diffonde nello spazio a partire dai centri lungo direttrici di contiguità geografica (in Germania Ovest dal Nordovest al Sudest; in Spagna dal Nordest verso Ovest e Sud; in Italia dal Nordovest verso Est e Sudest).

Crescita del reddito, sviluppo del settore pubblico, aumento delle migrazioni (interne e internazionali) e politiche regionali influenzano le disparità. Vediamo come.

Crescita del reddito e della domanda

Ha effetti **ambigui** sulle disparità**.**

Le economie di scala interne ed esterne e la riduzione dei costi di trasporto favoriscono i centri, le cui imprese, più competitive, conquistano i mercati delle periferie.

Ma lo sviluppo di sufficienti bacini di domanda locale favorisce le periferie. Qui l'industrializzazione (anche limitata) assorbe manodopera agricola causando una trasformazione strutturale dell'economia e forti guadagni di produttività. Impianti ad elevate economie di scala interne, localizzati nelle periferie, possono servire mercati dei centri.

Sviluppo del settore pubblico

Ha **forti** effetti di riduzione delle disparità.

La crescita dell'occupazione, dei servizi e dei trasferimenti pubblici è tendenzialmente proporzionale a popolazione (e non ad occupati) e quindi omogenea sul territorio. Fa crescere più che proporzionalmente occupazione nelle periferie.

Effetto città capitale: cresce ulteriormente il peso delle città capitali non industriali: Londra, Roma, Madrid, Lisbona.

Migrazioni interne e internazionali

Hanno effetti, nel breve periodo, di **riduzione** delle disparità. L'emigrazione dei disoccupati (e in parte delle loro famiglie) riduce popolazione nelle periferie (per dato reddito aumenta reddito *pro capite*); rimesse emigrati aumentano il reddito. Allo stesso tempo aumentano però densità occupati e domanda nelle regioni (paesi) centrali di destinazione. Nel medio-lungo periodo effetti più ambigui.

Politiche regionali

Hanno effetti di **moderata riduzione** delle disparità.
Sono interventi che riducono le diseconomie delle periferie (costo/disponibilità energia e trasporti), favoriscono attraverso l'azione di imprese pubbliche a partecipazione statale o tramite incentivi alle imprese private la localizzazione diretta di nuovi impianti industriali (favorita da minori costi, di capitale o lavoro).
Nel medio-lungo periodo effetti più positivi, se politiche riescono ad incidere sul capitale umano

Gli anni della convergenza

(coefficiente di variazione del Pil *pro capite)*

	Inizio anni '50	1977
Italia	0,367	0,262
Spagna	0,356	0,194
Grecia	0,295	0,187
Francia	0,215	0,156
Germania Ovest	0,205	0,201
Regno Unito	0,156	0,093

Fonte: elaborazioni degli autori su Williamson (1965) per inizio anni '50 e su Crenos per il 1977

Una storia stilizzata (4)

Termina il periodo di convergenza. Si alternano periodi di (moderata) divergenza e periodi di stabilità dei divari. Paesi europei dagli anni '80 ad oggi.

Con la fine degli anni '70 mutano molte condizioni del periodo precedente: rallenta lo sviluppo delle economie; si assesta la dimensione dello stato sociale; si riducono flussi migratori.

Le due determinanti principali delle dinamiche regionali sembrano essere la crescita dell'integrazione internazionale e l'esistenza di shock settoriali e discontinuità tecnologiche. Ma entrambe sembrano avere effetti ambigui sulle disparità, e differenti nel tempo e nello spazio.

L'integrazione internazionale

Cresce molto (anche per mercato comune prima e mercato unico europeo poi; in CEE-9 già da decennio precedente) il commercio internazionale di beni. Può portare ad aumento di produzione-esportazioni per centri industriali, con circoli virtuosi di sviluppo; può portare a crisi di centri industriali, per effetto di concorrenza internazionale; raramente determina sviluppo industriale di periferie.

Cresce molto il commercio internazionale di servizi. Può portare ad aumento di produzione-esportazioni per centri industriali che si terziarizzano (servizi reali e finanziari alle imprese, trasporti); ma anche a sviluppo periferie non industriali (turismo).

Crescono molto investimenti diretti. Rafforzano centri industriali che attraggono IDE market-oriented per effetti-densità; non rafforzano periferie, dato che IDE cost o resource-oriented vanno in paesi in ritardo più che in regioni in ritardo.

Shock e trasformazioni settoriali

Trasformazioni strutturali determinano declino relativo di (alcuni) centri industriali (regioni minerarie, carbonifere, cantieristiche, siderurgiche, tessili).

Sviluppo settori (industriali e terziari) basati sulla conoscenza favorisce regioni con maggiore dotazione capitale umano qualificato e attività di ricerca (spesso, ma non sempre, già centri industriali; capitali; grandi città).

Aumento dei trasporti e soprattutto del turismo determinano forte crescita regioni con specifici vantaggi comparati (accessibilità, geografia; risorse storico-culturali, montagna, mare, clima); si tratta sia di centri industriali che di periferie, specie mediterranee, che così hanno sviluppo accelerato.

L'ultimo trentennio

	1977	1993		1995	2006
Italia	0,262	0,249		0,271	0,243
Germania Ovest	0,201	0,200			
Germania				0,235	0,234
Portogallo	0,209	0,337		0,209	0,220
Spagna	0,194	0,198		0,196	0,185
Grecia	0,187	0,126		0,202	0,233
Francia	0,156	0,171		0,224	0,224
Regno Unito	0,093	0,104		0,303	0,373
Finlandia	nd	nd		0,205	0,225
Svezia	nd	nd		0,129	0,177

Fonte: elaborazioni su dati Crenos (per 1977 e 1993), Eurostat per 1995 e 2006.

Alcune traiettorie regionali: Pil pro capite rispetto alla media nazionale (=100)

Regioni di antica tradizione industriale	1955	2005	Regioni a vocazione turistica	1955	2005	Regioni con grandi città	1955	2005
P. Baschi (E)	207	127	Baleari (E)	107	110	Parigi (F)	162	152
Piemonte (I)	149	110	Tirol (A)	95	103	Madrid (E)	159	130
Liguria (I)	142	103	Provenza (F)	89	93	Atene (GR)	143	122
Cantabria (E)	119	98	Canarie (E)	80	91	Stoccolma (SW)	134	140
Asturie (E)	118	88	Creta (GR)	73	85	Londra (UK)	120	155
N-R Westfalia (D)	117	93	Isole Ioniche (GR)	62	78	Baviera (D)	84	110
Midland (UK)	109	89						
Nord (F)	103	78						
Alsazia (F)	103	93						
Vallonia (B)	94	71						

Fonte: Williamson (1965), Eurostat, Iuzzolino (2009), Capron (2005) per la Vallonia.

(Alcune) regioni spagnole nel lungo periodo

Declino e sviluppo industriale, terziarizzazione, turismo

(Pil *pro capite*, Spagna=100)

	1955	**2005**
Paesi Baschi	207	127
Cantabria	119	98
Catalogna	140	119
Madrid	159	130
Baleari	107	110
Canaria	80	91
Andalusia	74	78
Estremadura	56	68

Fonte: elaborazioni su dati Williamson (1965) per il 1955 e Eurostat per il 2005

(Alcune) regioni portoghesi nel lungo periodo

Declino industriale, terziarizzazione, turismo

(Pil *pro capite*, Portogallo=100)

	1980	**2006**
Nord	86	79
Lisbona	137	139
Algarve	76	106

Fonte: elaborazioni su dati Crenos e Eurostat

(Alcune) regioni italiane nel lungo periodo

Declino e sviluppo industriale, terziarizzazione

(Pil *pro capite*, Italia=100)

	1955	**2005**
Piemonte	149	109
Liguria	142	103
Veneto	93	118
Marche	81	100
Campania	69	64
Sicilia	64	64
Abruzzo	63	80
Basilicata	54	71

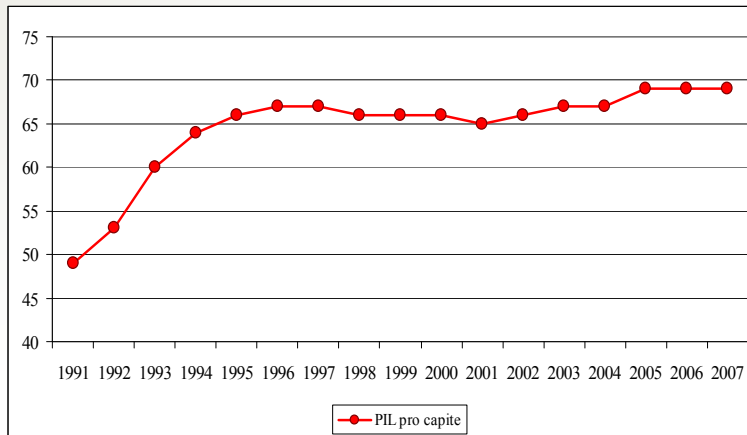
Fonte: elaborazioni su dati Williamson (1965) per il 1955 e Eurostat per il 2005

Il caso della Germania Est

1989-95: crollo immediato del reddito delle regioni orientali per collasso immediato strutture produttive, seguito da rimbalzo dovuto principalmente alla diffusione del sistema di welfare occidentale, con forte aumento del reddito medio nonostante la riduzione dell'occupazione;

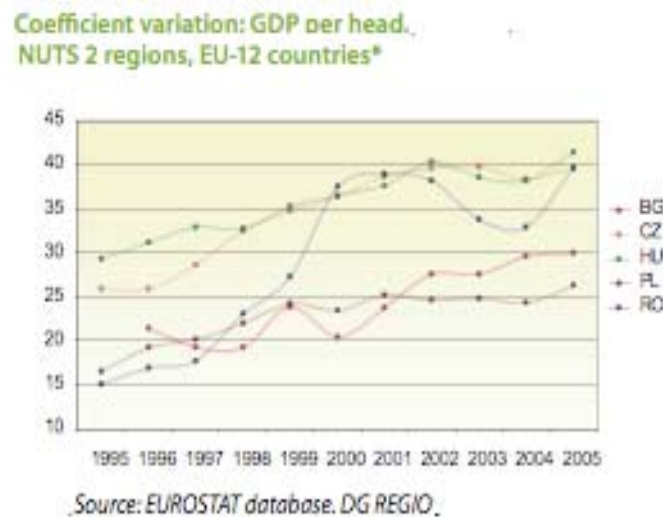
1995-2007: sostanziale stazionarietà disparità. Fortissime migrazioni est-ovest con flussi di investimento (pubblico e privato, con forti incentivi) ovest-est.

La Germania Est: un caso di successo?

(Pil *pro capite* in % sul valore della Germania occidentale)

Fonte: Statistisches Bundesamt, Arbeitskreis VGL der Länder, Erwerbstätigenrechnung der Länder, Bundesagentur für Arbeit (tavola 1 in Burda 2008)

Il caso dei paesi dell'Europa orientale

Come avvenuto per UE-15 in passato, convergenza dei paesi dell'Est si sta accompagnando a forte divergenza nei paesi dell'Est. Essa pare dovuta agli stessi fattori visti all'opera nell'UE-15, ma in una diversa fase temporale: fortissimi shock settoriali con crollo delle vecchie aree industriali; sviluppo capitali e regioni di confine con UE-15 in cui si concentrano investimenti esteri; sensibili migrazioni internazionali. Fenomeno nuovo: "mutamento della geografia"; gravitazione del mercato si sposta dall'Est all'Ovest.

Divari a Est: un film già visto?

Il periodo più recente (dal 1995)

Aumentano le disparità regionali all'interno di tutti i paesi europei e di tutti i paesi OCSE, salvo alcuni casi di stazionarietà. Paesi convergono ma regioni, nei paesi, non convergono.

L'Europa contemporanea (prima della crisi…). Convergenza fra paesi, non fra regioni nei paesi.

Divari nel PIL *pro capite* tra regioni e tra paesi europei

(coefficiente di variazione del PIL *pro capite* a PPA)

	1995	2006	DIFF
UE-15 (tra regioni)	28,5	28,8	+0,3
UE-15 (tra Paesi)	14,3	11,8	-2,5
UE-15 (entro i Paesi)	24,7	26,2	+1,5
UE-27 (tra regioni)	38,7	37,8	-0,9
UE-27 (tra Paesi)	29,1	25,7	-3,4
UE-27 (entro i Paesi)	25,5	27,8	+2,3

Fonte: DPS (2009) su dati Eurostat.

Le disparità regionali nei paesi OCSE, 1995-2005

(coefficiente di variazione ponderato del Pil *pro capite* fra regioni TL3)

	1995		2005		differenza
Messico	0,58		0,60	(2004)	0,02
Polonia	0,50	(2000)	0,53		0,03
Ungheria	0,48		0,67		0,19
Turchia	n.d.		0,58	(2001)	n.d.
Francia	0,48		0,51		0,03
Regno Unito	0,47		0,58		0,11
Portogallo	0,44		0,45		0,01
Slovacchia	0,42		0,51		0,09
Austria	0,39		0,36		-0,03
Belgio	0,38		0,38		-
Norvegia	0,35		0,40		0,05
Giappone	0,31		0,35		0,04
Italia	0,30		0,31		0,01
Germania	0,29		0,29		-
R. Ceca	0,27		0,43		0,16
Danimarca	0,24		0,27		0,03
Irlanda	0,24		0,32		0,08
Spagna	0,23		0,23		-
Corea	0,20		0,26		0,06
Grecia	0,17		0,39		0,22
Svezia	0,17		0,26		0,09
USA	0,15	(1997)	0,20		0,05
Canada	0,14		0,21		0,07
Olanda	0,13		0,16		0,03
Australia	0,07		0,10		0,03

Fonte: OECD, *Regions at a glance*, 2009, tab. 15.8

Conclusioni

Tendenze non univoche. Fenomeno complesso ed interessante.

Pluralità di cause in azione in diversi periodi storici, non necessariamente gli stessi in tutti i paesi (la storia e la geografia contano)**.**

Ambiguità degli effetti di alcuni grandi fenomeni (ad esempio, le migrazioni)**.**

Italia eccezione per intensità dei divari <u>ma non</u> per dinamica.

Coefficiente di variazione del PIL pro capite

	1950	2006
Italia	0,367	0,243
Spagna	0,356	0,185
Grecia	0,295	0,233
Francia	0,215	0,224
Svezia	0,168	0,177
Regno Unito	0,156	0,373
Germania*	0,205	0,234
Finlandia	0,276	0,225
Svezia	0,168	0,177

* 1950 solo Germania Ovest

Fonte: Williamson (1965) e elaborazioni degli autori su dati Eurostat

18/05/2010
Il c.d. federalismo fiscale nellôottica del tributarista: nihil sub sole novi

Eugenio Della Valle

Sommario: 1. Premessa. 2. La natura ***ñ****programmatica****ò*** *del nuovo assetto costituzionale della finanza pubblica. 3. I c.d. tributi* ***ñ****propri****ò*** *degli Enti locali come tributi derivati. 4. L****ô****effettiva estensione dell****ô****autonomia tributaria degli Enti locali. 5. La legge* ***ñ****Calderoli****ò****: considerazioni introduttive. 5.1. Segue: la fiscalità locale. 6. Conclusioni.*

1. Premessa.
Eôopinione diffusa che il sistema dei rapporti tra le diverse autonomie tributarie di Stato e minori enti territoriali quale risulterà dai decreti delegati attuativi della legge delega ñCalderoliò (la n. 42 del 2009) non dovrebbe essere molto distante dalla configurazione attuale e ciò pur considerata la genericità dei principi e criteri direttivi di cui alla predetta legge delega.
Trattasi di opinione non priva di fondamento se è vero come è vero che, quanto allôautonomia tributaria dei minori Enti territoriali[1], la l. n. 42 del 2009 non rappresenta certo una rivoluzione copernicana[2].
Ed invero, nonostante la riforma del 2001 abbia introdotto nel titolo V della parte II della Costituzione la previsione espressa di tributi propri dei minori Enti territoriali i quali li *stabiliscono* e li *applicano* (così lôart. 119, secondo comma, Cost.), e, dunque, un esplicito riconoscimento dellôautonomia tributaria dei predetti Enti, mi pare che la fiscalità di tali Enti conservi ancora oggi il carattere di un sistema nel complesso, per così dire, derivato, nel quale la struttura del tributo (intendendo per tale lôindicazione del presupposto, dei soggetti passivi e dei criteri direttivi di determinazione dellôimponibile e dellôaliquota) è delineata in atti legislativi.
Il che, a scanso di equivoci, non deve affatto sorprendere stante, da un lato, la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui allôart. 23 Cost. che é di ostacolo allo sviluppo di potestà tributarie locali realmente autonome; dallôaltro, il principio di capacità contributiva di cui al primo comma dellôart. 53 Cost., il quale nella sua accezione garantista, inibisce prelievi risultanti dalla combinazione di tributi facenti capo ad enti impositori diversi che assumano natura confiscatoria.
Ma andiamo con ordine e soffermiamoci preliminarmente sulla giurisprudenza costituzionale sul nuovo assetto costituzionale delineato dalla legge n. 3 del 2001 nel cui quadro si inserisce la legge ñCalderoliò
Ebbene, un ruolo centrale in tema di federalismo fiscale indubbiamente spetta alle sentenze n. 37 del 2004 e n. 102 del 2008. Questôultima, peraltro, nellôaffrontare alcuni dei principali aspetti problematici che emergono, in materia di finanza regionale e locale, dalla novellata disciplina costituzionale, fornisce le direttrici lungo le quali mi sembra si muova la legge n. 42 del 2009, di attuazione dellôart. 119 Cost..

2.La natura ñprogrammaticaò del nuovo assetto costituzionale della finanza pubblica.
Comôè noto, nel delineare il nuovo assetto delle autonomie sotto il profilo delle entrate, lôart. 119 della Costituzione, nellôodierna formulazione, considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali Enti ñhanno autonomia finanziaria di entrata e di spesaò; dispongono di ñrisorse autonomeò e ñ*stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri*ò, ñin armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributarioò.
Secondo lôorientamento della Corte costituzionale che vede nella dianzi citata sentenza n. 102 del 208 la più recente e definitiva manifestazione, lôattuazione del nuovo disegno costituzionale della

finanza pubblica, quale emergente dal citato art. 119 Cost., richiede come *necessaria premessa* lôintervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare lôinsieme della finanza pubblica, deve non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dellôintero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed Enti locali.
In definitiva, secondo i Giudici di Palazzo della Consulta, non è ammissibile, in materia tributaria (a diversa conclusione perviene la Corte in relazione allôautonomia di spesa, sostenendosi al riguardo lôimmediata applicabilità della nuova normativa costituzionale), una ñ*piena esplicazione*ò di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento. Fa eccezione il caso dei tributi, prevalentemente di scopo o ñcorrispettiviò, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali, per la cui istituzione non é necessaria la previa legge statale di coordinamento, purché i predetti tributi, oltre a risultare in armonia con la Costituzione, rispettino anche i principi dellôordinamento tributario, ñancorché solo incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Statoò[3].
Quanto invece alle Regioni ad autonomia differenziata, ritiene la Corte che la mancanza di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, non implica un generale divieto di attivazione di tributi propri (regionali o locali), ma solo la necessità, prevista dai rispettivi Statuti, di assicurarne ñlôarmonia con i principi del sistema tributario dello Statoò.
Per quanto specificamente riguarda lôesercizio dellôautonomia impositiva degli Enti locali, nella giurisprudenza costituzionale (v. in particolare la sentenza n. 37 del 2004) si rinviene inoltre lôaffermazione per cui, stante la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali del prelievo, e data lôassenza di poteri legislativi in capo agli Enti *sub*-regionali (Comuni, Province non autonome, Città metropolitane), dovrà altresì essere definito lôambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi.
In proposito, occorre notare che anche in dottrina vi é unanimità di vedute sul fatto che la riserva di legge di cui allôart. 23 Cost. costituisca una riserva relativa e ciò nel senso che deve ritenersi consentito al legislatore non occuparsi direttamente di una parte della disciplina del prelievo, in ispecie di quella non essenziale, delegandone lôarticolazione a fonti secondarie; trattasi, in particolare, secondo lôinterpretazione prevalente, di una riserva al legislatore dellôindicazione del presupposto, dei soggetti attivi e passivi, dei criteri direttivi di determinazione della base imponibile e dell'aliquota. A fonti subordinate alla legge può, invece, essere rimessa la parte tecnico-estimativa della determinazione della base imponibile, la determinazione del tasso di imposta tra un minimo e un massimo, la disciplina dellôaccertamento e della riscossione.

3. I c.d. tributi ñpropriò degli Enti locali come tributi derivati.
Lôautonomia tributaria garantita dallôart. 119, secondo comma Cost. a Comuni, Province e Città metropolitane è, dunque di qualità diversa da quella delle Regioni, perché si svolge, *ex* art. 23 Cost., nei limiti fissati da atti normativi primari e si esercita, appunto, solo con lo strumento normativo secondario del regolamento.
Trattasi di unôautonomia che, nella sua massima espansione, implica lôesistenza di tributi ñpropriò ossia tributi tipologicamente individuati da leggi statali o regionali che lôEnte locale é libero di istituire ed applicare, ovviamente con atto regolamentare.
Va ricordato sul punto che, secondo lôoramai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale (v. sentenze 296/2003, 297/2003, 311/2003, 241/2004), nel sistema delineato dal nuovo Titolo V della parte II della Costituzione, un tributo è ñproprioò solo se esso è il frutto dellôesercizio di una potestà normativa autonoma, risultando in sé irrilevanti circostanze quali lôattribuzione allôente del gettito, della potestà di accertamento e di riscossione o del potere di intervenire sullôaliquota.
Relativamente ai minori Enti territoriali, la categoria del tributo ñproprioò ossia del tributo che tali Enti possono *stabilire* ed *applicare*, ai sensi del secondo comma dellôart. 119 Cost., deve essere

inquadrata sul presupposto che in ogni caso quantomeno lôindividuazione della tipologia del tributo deve essere riservata alla legge statale o regionale (ciò che, come si vedrà più avanti, prevede in effetti la legge delega ñCalderoliò.
In questo senso il tributo ñproprioò dellôente locale si configura comunque come tributo derivato ossia i minori Enti territoriali non possono istituire tributi che non siano quantomeno ñideatiò dalla legislazione statale o regionale[4]. Fermo restando che la definizione ï operata in sede legislativa statale o regionale di coordinamento ï come ñproprio dellôEnte localeò di un certo prelievo, istituito e regolato, negli elementi essenziali, dalla fonte primaria, non è senza significato posto che la stessa potrebbe avere rilevanza sotto diversi profili.
Si pensi, ad esempio, al soggetto da interpellare ex art. 11 della l. n. 212/2000 ovvero a quello cui riservare il potere di emanare circolari interpretative che, in entrambi i casi, dovrebbe essere lôEnte impositore la cui autonoma potestà normativa tributaria viene, volta a volta, in considerazione; e si pensi ancora allôeventuale previsione di misure dirette a compensare, in omaggio ad un principio di certezza delle risorse finanziarie, la riduzione del gettito conseguente ad interventi sulla disciplina del tributo disposti in via sovraordinata, o alla operatività al riguardo di meccanismi di concertazione, ispirati alla leale collaborazione, tra i diversi livelli di governo interessati[5].

4. Lôeffettiva estensione dellôautonomia tributaria degli Enti locali.
Si é sopra visto che lôautonomia tributaria dellôEnte locale, pur esplicitamente garantita dal secondo comma del novellato art. 119 Cost. alla stessa stregua di quella regionale, non può che avere una dimensione diversa da questôultima, di fatto presupponendola o, comunque, presupponendo lôintervento di una legge (statale o regionale).
Il che pone lôinterrogativo in ordine alle modalità di esercizio del potere delle Regioni di istituire tributi locali ed al rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali. Possono, infatti, in astratto concepirsi (v. la citata sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2004), situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).
Ebbene sul punto la soluzione é quella per cui, ove il tributo locale sia il risultato dellôesercizio di una potestà normativa esclusiva regionale, lôautonomia regolamentare locale deve svolgersi nello spazio normativo riconosciuto dalla fonte regionale, senza la necessità di una previa norma statale; ugualmente, non é necessaria lôintermediazione della legge regionale, con riguardo ai tributi ñlocaliò o devoluti allôEnte locale quando istituiti dalla fonte statale. Risultando, comunque, possibile lôesistenza di tributi locali ideati da leggi-quadro dello Stato, seguite da leggi regionali e da regolamenti comunali[6].
Ci si deve inoltre interrogare circa lôestensione dellôautonomia che lôattuale versione del secondo comma dellôart. 119 Cost. riconosce agli Enti locali in materia di imposizione, e quindi in ordine al tema dei rapporti tra legge regionale e potestà normativa (impositiva) locale. Eô evidente come questo problema sia connesso a quello concernente lôindividuazione degli elementi della fattispecie impositiva locale per i quali è richiesta, ai sensi dellôart. 23 Cost., la necessaria copertura legislativa regionale, e di quelli, che, per converso, possono essere rimessi alla disciplina regolamentare locale.
Ferma la necessità della copertura legislativa di quegli aspetti della disciplina della prestazione imposta ñche la caratterizzano, distinguendola da ogni altraò[7], secondo una opinione diffusa in dottrina, per rispettare il principio di autonomia, la legge regionale che ha per oggetto lôimposizione locale non dovrebbe spingersi, troppo in dettaglio, alla determinazione analitica del tributo locale.
Questa conclusione si vuole confermata, sul piano normativo, dallôesplicita attribuzione agli enti locali di una espressa ñautonomia finanziaria di entrata e di spesaò (comma 1) e del conseguente potere di *stabilire* e *applicare* ñtributi propri in armonia con la Costituzioneò (comma 2), dalla quale non può che conseguire un margine di ñdiscrezionalitàò e di autonomia più ampio di quello riconosciuto dal previgente regime costituzionale, privo di un espresso riconoscimento dellôautonomia tributaria degli Enti locali.

In altri termini, secondo siffatta lettura dellôattuale *framework* costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge regionale e lôesplicito riconoscimento costituzionale in favore dellôEnte locale dellôautonomia tributaria ñdovrebberoò precludere alla regione di stabilire in modo dettagliato gli elementi del prelievo locale sottraendoli del tutto al potere normativo dellôente locale e a maggior ragione di imporne la stessa applicazione[8].
Tuttavia a conclusioni diverse sembrerebbe pervenire la Corte costituzionale nella sentenza n. 102 del 2008 nella parte in cui (v. il par. 9.1.1. relativo allôimposta di soggiorno) risolve la questione delle relazioni tra legislazione regionale e potestà normativa locale in materia tributaria escludendo che dal vigente quadro costituzionale possa ricavarsi lôesistenza di una ñriservaò di competenza regolamentare locale sugli aspetti della disciplina del prelievo non coperti dalla riserva di legge. Secondo la Corte, infatti, nellôambito della propria potestà legislativa in materia tributaria ï e quindi, senza insistere su tributi erariali già esistenti, per le Regioni a statuto ordinario, e in armonia con i principi del sistema tributario, per quelle a Statuto speciale ï le Regioni possono istituire tributi comunali e provinciali nel proprio territorio, e discrezionalmente modulare lôautonomia tributaria degli Enti sub-regionali, potendo anche limitarsi a rimettere ad essi la sola decisione di istituire o no i suddetti tributi, senza attribuire loro lôulteriore potere di intervenire, in via regolamentare, su altri aspetti della disciplina (ad esempio sulla fissazione dellôaliquota del tributo entro i limiti minimo e massimo fissati dalla legge regionale).

5. La legge ñCalderoliò: considerazioni introduttive.
Andando al contenuto della legge ñCalderoliò[9], la prima considerazione é che la stessa sembra muoversi in linea con lôorientamento, fatto proprio dalla giurisprudenza costituzionale, c.d. dellôautonomia temperata ï incentrata sul principio dellôuniformità ï per il quale lôart. 119 Cost. avrebbe natura programmatica, ammettendosi così lôesercizio da parte delle Regioni della potestà legislativa tributaria soltanto previa emanazione dellôapposita legge contenente i principi fondamentali di coordinamento[10].
Eôperaltro interessante notare come la legge in questione esordisca affermando che ñla presente legge reca disposizioni volte a stabilire *in via esclusiva* i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributarioò, in tal modo, é stato acutamente rilevato in dottrina[11], ostacolando lôindividuazione, in via di interpretazione, di ulteriori principi di coordinamento e tra questi, ad esempio, il principio di indisponibilità dellôobbligazione tributaria, salve le particolari procedure di definizione consensuale previste dalla legge, la tipologia dei provvedimenti di accertamento, di liquidazione, la struttura e la funzione della decadenza, della prescrizione, etc..
La definizione dei rapporti tra le potestà normative tributarie dei diversi enti impositori, nella legge delega , sembrerebbe articolata su un duplice livello[12]. In tal senso parrebbe deporre lôart. 12 dedicato ai ñ*Principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e lôautonomia di entrata e di spesa degli enti locali*ò, il quale prevede, da un lato (lett. a)), che ñla legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province ... ne definisce i presupposti, soggetti passivi e basi imponibiliò e, dallôaltro (lett. g)), che le Regioni, ñnellôambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti localiò[13].
In buona sostanza il tributo dellôEnte locale può venire individuato direttamente dalla legge statale, la quale, a sua volta, può individuare il tributo regionale (si pensi ad esempio ai tributi propri derivati della Regione di cui alla lett. b)1 dellôart. 7), ovvero da quella regionale e, dunque, quanto alla fiscalità dei minori Enti territoriali, si può avere un duplice livello di normazione tributaria.
Del generale coordinamento delle diverse fiscalità facenti capo a Stato, Regioni ed Enti locali[14] si occupa lôart. 2 della legge delega il quale prevede tra lôaltro la ñsalvaguardia dellôobiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e il rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubblicheò(lett. l)) la ñtendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la

corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativaò, nonchè la ñcontinenza e responsabilità nellôimposizione di tributi propriò (lett. p)) la ñterritorialità dei tributi regionali e locali e riferibilità al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in conformità a quanto previsto dallôarticolo 119 della Costituzioneò (lett. zhh))
Potrebbero apparentemente leggersi come previsioni contraddittorie laddove il principio di capacità contributiva viene tradizionalmente contrapposto, quale criterio di riparto della spesa pubblica al principio del beneficio. Il primo rivolto alle imposte ed il secondo ai tributi c.d. paracommutativi.
In realtà nessuna contraddizione sol che si pensi che la logica del beneficio, per cui il chiamato alla contribuzione é tendenzialmente il destinatario del servizio pubblico cui é correlato il prelievo, entra in gioco nella dimensione qualitativa della capacità contributiva ossia serve a giustificare imposizioni quantitativamente diverse di ñricchezzeò quantitativamente uguali; ciò che si avverte maggiormente nella fiscalità locale laddove il profilo territoriale del presupposto consente una generale visione paracommutativa del prelievo tributario, finanche di quello avente natura di imposta.
Il discorso coinvolge anche la progressività, evocata dal secondo comma dellôart. 53 Cost., giacché se é vero che una fiscalità come quella locale, ove strutturata in termini di paracommutatività, potrebbe non garantire alcuna progressività, é pur vero che, se ad essa si accostano imposte progressive erariali o regionali, il rispetto dellôanzidetta disposizione costituzionale sarebbe ugualmente garantito; la stessa richiede, infatti, la progressività del complessivo sistema tributario (ossia del sistema tributario risultante dallôintrecciarsi del sistema erariale e di quelli territoriali)[15].
Si consideri al riguardo che in una precedente versione della lett. c), del primo comma dellôart. 7 (dedicato ai ñ*Principi e criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali*ò), si prevedeva che le Regioni, in relazione ad una parte dei tributi propri derivati e di quelli erariali possono ñmodificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione stataleò e ñdisporre esenzioni, detrazioni e deduzioni, nel rispetto della normativa comunitariaò, ciò facendo comunque salva ñla coerenza *con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste lôaliquota riservata*ò[16]. Nella attuale versione della suddetta lettera c) il riferimento alla progressività é scomparso, segno questo del fatto che sul punto si é ritenuta sufficiente la previsione di cui alla lett. l) del secondo comma dellôart. 2.
Quanto poi alla continenza, si vuole evidentemente confermare il principio, forse una prospettiva diversa del beneficio, secondo cui tributi regionali e locali possono colpire solo le materie imponibili che presentano un collegamento con la sfera delle proprie competenze; cosicché la previsione circa la ñterritorialità dei tributi regionali e localiò può esser letta nel senso di colorare di contenuto, appunto, la continenza.
Tra i generali principi di coordinamento val la pena menzionare anche la ñesclusione di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionaleò (lett. o)), il quale va di pari passo con quello per cui la legge regionale può, ñcon riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: 1) istituire tributi regionali e locali; 2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nellôesercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1ò (lett. q)).
Trattasi di previsioni che in fondo suonano da conferma alla tesi per cui il divieto di doppia imposizione dello stesso presupposto non é radicabile nellôart. 53 Cost. (se non quando la doppia o plurima imposizione degeneri in prelievo di tipo confiscatorio), posto che il principio di capacità contributiva di cui al primo comma di tale articolo é già richiamato da altra lettera della medesima disposizione[17]. Il riferimento al concetto di presupposto del tributo nelle previsioni medesime dovrebbe, a rigore, essere letto nel senso che non viene in considerazione, ai fini della delimitazione degli ambiti delle diverse autonomie tributarie, la capacità economica che il tributo intende colpire ossia, quello che la dottrina viene detto oggetto del tributo[18]; il che ovviamente aumenta gli spazi a disposizione degli Enti sub-statali[19].

In ogni caso il divieto di doppia imposizione del medesimo presupposto (il quale peraltro, secondo la Corte costituzionale, non riguarderebbe la fiscalità delle Regioni a Statuto speciale[20]) tendenzialmente dovrebbe favorire una fiscalità territoriale ñpropriaò fatta di tributi paracommutativi giacché il decentramento delle funzioni amministrative rende potenzialmente numeroso il numero delle funzioni e dei servizi pubblici cui ricollegare eventuali prelievi tributari caratterizzati in termini di tasse[21].

5.1 Segue: la fiscalità locale.

Per quanto specificamente riguarda la fiscalità degli Enti locali, la legge delega prevede un doppio ordine di principi e criteri direttivi di coordinamento. Quelli ñgeneraliò contenuti nellôart. 2 e tra questi, in particolare, quello di cui alla citata lett. q) per cui la legge regionale deve poter, ñcon riguardo ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato: 1) istituire tributi regionali e locali; 2) determinare le variazioni delle aliquote o le agevolazioni che comuni, province e città metropolitane possono applicare nellôesercizio della propria autonomia con riferimento ai tributi locali di cui al numero 1)ò; e quelli, riferiti proprio agli Enti locali, di cui agli artt. 12 e 15 (il secondo per quanto specificamente attiene alle Città metropolitane).

In particolare nel predetto art. 12 si rinvengono le seguenti previsioni: (lett. a)) ñla legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso lôattribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parti di tributi già erariali; ne definisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibili; stabilisce garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionaleò; (lett. d)) ñdisciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando lôautonomia tributaria, attribuisca allôente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento di oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbanaò; (lett. e)) ñdisciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando lôautonomia tributaria, attribuisca allôente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionaliò; (lett. g)) ñprevisione che le regioni, nellôambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria possano istituire nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti localiò; (lett. h)) ñprevisione che gli enti locali, entro i limiti fissati dalle leggi, possano disporre del potere di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioniò

Quanto alle Città metropolitane, lôart. 15 contiene previsioni analoghe. In particolare ivi si prevede ñlôattribuzione ad esse dellôautonomia impositiva corrispondente alle funzioni esercitate dagli altri enti territoriali e il contestuale definanziamento nei confronti degli enti locali le cui funzioni sono trasferite, anche attraverso lôattribuzione di specifici tributi, in modo da garantire loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle medesime funzioniò; si prevedono altresì ñtributi ed entrate propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuniò nonché la possibilità ñdi applicare tributi in relazione al finanziamento delle spese riconducibili allôesercizio delle loro funzioni fondamentaliò.

Ne risulta la conferma della natura sostanzialmente derivata e, se si vuole, *lato sensu* agevolativa della fiscalità locale (se si eccettua il caso dei tributi di scopo e, comunque, di quelli, individuati dalla legge, che lôEnte locale é libero di attivare o meno).

Ed invero, come si é già visto, lôindividuazione dei tributi dei Comuni e Province deve avvenire, secondo le previsioni di cui sopra, ad opera della legge statale o regionale. Nel primo caso la legge statale ñdefinisce presupposti, soggetti passivi e basi imponibiliò, stabilendo altresì ñle aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionaleò seppur ñgarantendo una adeguata flessibilitàò. Nel secondo caso la legge regionale deve specificare ñgli ambiti di autonomia riconosciuti agli enti localiò. In entrambi i casi, e cioé quale che sia la fonte legale di individuazione del tributo locale, i minori Enti territoriali, ñentri i limiti fissati dalle leggiò, ñdispongono del potere di modificare le aliquoteò e ñdi introdurre agevolazioniò.

Parrebbe dunque confermato il principio per cui agli Enti locali é inibito normare in tema di soggetti passivi del tributo, suo presupposto e base imponibile, principio ricavabile, come si é visto, dalla corrente lettura dellôart. 23 Cost. e che trova espressione nella legislazione non costituzionale, ad esempio, nellôart. 52 del d.lgs. n. 446/97.
Margini di manovra hanno invece gli enti locali, nella legge Calderoli, quanto alle aliquote ed alla previsione di fattispecie agevolative. Relativamente a queste ultime é probabile che i decreti delegati si orienteranno verso una individuazione, ancorché sommaria, dei criteri in base ai quali selezionare le fattispecie agevolabili (cfr. art. 2, secondo comma, lett. q), n. 2, della legge delega)[22]. Trattasi di un profilo evidentemente collegato alla previsione di cui allôart. 2, secondo comma, lett. zmm) di ñforme di fiscalità di sviluppo, con particolare riguardo alla creazione di nuove attività di impresa nelle aree sottoutilizzateò, forme che siano conformi al diritto comunitario[23]. Posta la tendenziale convergenza della fiscalità di sviluppo e di quella agevolativa, infatti, non si può escludere che anche i minori Enti territoriali siano coinvolti nella disciplina della prima.
Il sistema di fiscalità locale delineato dalla delega ñCalderoliò si caratterizza in termini di derivazione da altro sistema anche per quanto riguarda i tributi di scopo (previsti sia per i Comuni che per le Province[24]) giacché non sono ipotizzabili tributi siffatti la cui disciplina essenziale non sia comunque individuata dalla legge. Lôesperienza dellôimposta di scopo di cui allôart. 1, commi 145-151, della l. n. 296/06 é al riguardo significativa posto che lôimposta medesima é stata disciplinata dal legislatore statale (sembrerebbe in termini di addizionale ICI[25]) sulla base di un rinvio alla disciplina di questôultimo tributo, contenuta, comôé noto, in un decreto legislativo, per quanto riguarda soggetti passivi, presupposto base e base imponibile.
Quanto, infine, allôimposizione immobiliare, citata nella lett. b) della prima parte dellôart. 12, ï che non deve coinvolgere lôunità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo ï serve a (prioritariamente) finanziarie le spese dei Comuni relative alle funzioni fondamentali di cui allôart. 117, secondo comma, lett. p), della Costituzione. Non ne è chiara, peraltro, la configurazione, se si tratti cioé di tributo patrimoniale del tipo ICI ovvero di tributo avente altre caratteristiche.

6. Conclusioni.
Dallôesame della legge ñCalderoliò trova dunque conferma la valutazione iniziale per cui in tema di autonomia tributaria dei minori enti territoriali, il federalismo fiscale che vedrà la luce con lôapprovazione dei decreti delegati non dovrebbe implicare rilevanti novità. Sono confermati i ristretti ambiti di operatività della potestà normativa dei suddetti Enti, tradizionalmente circoscritti alla fissazione dellôaliquota e di fattispecie agevolative entro i limiti segnati dalla normativa primaria nonché alle fasi di accertamento e di riscossione. Sotto questôultimo profilo é interessante notare come lôart. 25 della legge delega preveda ñadeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dellôeconomia e delle finanze e con lôAgenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti localiò e ciò pur ñnel rispetto della autonomia organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossioneò.
Eô evidente che una tale previsione non può che essere intesa nel senso che, ferma restando la titolarità dei poteri di gestione (inclusa la fase di riscossione) del tributo locale in capo al minore Ente territoriale, per ragioni di efficienza ed efficacia dellôagire amministrativo, é auspicabile un coordinamento centralizzato della suddetta attività da incardinare presso le Direzioni regionali delle entrate. Del resto che un siffatto coordinamento sia necessario anche nellôottica del coinvolgimento degli Enti locali nellôattività di contrasto allôevasione e dellôelsuione fiscale in generale emerge dal successivo art. 26 della legge delega che, anche sulla scia di quanto oggi previsto dallôart. 1 del d.l. n. 203/05, prevede, da un lato,ñadeguate forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono le regioni, gli enti locali e lo Stato per le attività di contrasto dellôevasione dei tributi erariali, regionali e degli enti locali, nonché di diretta collaborazione volta a fornire dati ed

elementi utili ai fini dellôaccertamento dei predetti tributiò; dallôaltro lato, ñadeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dallôazione di contrasto dellôevasione e dellôelusione fiscaleò.

---

[1] Come rileva R. LUPI, *Fiscalità e tributi nel disegno di legge sul federalismo fiscale*, in *Corr.trib*., 3081 ss., con lôespressione ñfederalismo fiscaleò si fa comunemente riferimento a temi che solo in parte riguardano il diritto tributario; questôultimo, infatti, non coinvolge le questioni dellôallocazione della spesa pubblica e dellôerogazione dei servizi in relazione ai vari livelli di governo.
[2] Secondo E. DE MITA, *Le basi costituzionali del* ***ñ****federalismo fiscale****ò***, Milano, 2009, 85, la legge ñCalderoliò ñnon costituisce una svolta storica ma è solo un contenitore ricco di principi più ampi della portata della delega e più avaro nella precisazione dei criteri direttivi che dovrebbero lasciare prevedere le forme di imposizione per i diversi livelli di governo locale. Da questo punto di vista, le cose sono state lasciate per lo più in biancoò.
[3] Così le citate sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004.
[4] Cfr. E. DE MITA, op.cit., 32, secondo cui ñil punto più debole del nuovo articolo 119 è che non si capisce come Comune, Provincia e Città metropolitana possano stabilire tributi propri, non avendo tali enti, a differenza della Regione, potere legislativo. Solo la Regione può stabilire tributi propri, mentre gli altri enti debbono limitarsi a istituire tributi loro attribuiti da leggi dello Statoò.
[5] V. G. MARINI, *Profili problematici e prospettive dell****ô****autonomia tributaria degli enti locali*, in V. FICARI (a cura di), *L****ô****autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega*, Milano, 2009.
[6] Così F. TESAURO, *Le basi costituzionali della fiscalità regionale e locale*, in *Fin.loc*., 2005, par. 3.1.
[7] A. FEDELE, *La potestà normativa tributaria degli enti locali*, in *Riv.dir.trib*., 1998, I, 112.
[8] In senso contrario v. F. TESAURO, op. e loc.cit., secondo cui ñsembra priva di basi lôopinione secondo cui il nuovo art. 119 avrebbe istituito una riserva di potestà normativa degli enti locali, per cui la legge non dovrebbe mai essere di stretto dettaglio, ossia non dovrebbe estendersi fino alla determinazione analitica dei singoli elementi strutturali dei tributi locali. Non è stata infatti creata una óriserva di disciplina regolamentareô dei tributi locali. Le leggi che disciplinano i tributi locali potranno, quindi, avere anche discipline di dettaglio, facendo con ciò prevalere le esigenze di omogeneità dei tributi locali rispetto a quelle esigenze dellôautonomiaò.
[9]Per un commento della legge e/o del disegno di legge dal quale trae origine v., tra gli altri, L. ANTONINI, *Il nuovo federalismo fiscale*, in *Tributi locali e regionali*, 2009, 9 ss.; G. GALLO, *I capisaldi del federalismo fiscale*, in *Dir.prat.trib*., 2009, I, 219 ss.; A. URICCHIO, *Federalismo fiscale: la cornice costituzionale e il modello delineato dalla riforma* ***ñ****Calderoli****ò***, *ivi*, 277 ss.; G. BIZIOLI, *Profili ricostruttivi dell****ô****autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali derivante dalla legge delega in materia di* ***ñ****federalismo fiscale****ò***, in *Fin.loc*., 2009, 13 ss.; M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub* **ï** *statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in *Riv.dir.trib*., 2009, I, 949 ss.**.**
[10] V. L. DEL FEDERICO, *Il rapporto tra principi del sistema tributario statale e principi fondamentali di coordinamento*, in V. FICARI (a cura di), *L****ô****autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega*, cit..
[11] V. ancora L. DEL FEDERICO, op.e loc.cit.
[12] Nel senso che la riserva di legge ex art. 23 Cost. consente una duplice possibile combinazione di modelli di livelli normativi ossia quello a tre livelli (Stato/legge statale, Regione/legge regionale ed infine ente locale/regolamento locale) oppure a due soli livelli ñin ragione del fatto che il

regolamento locale sia preceduto sia da una legge statale che da una legge regionale o, invece, solo dalla seconda, v. V. FICARI, *Lôautonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge finanziaria 2007*, in *Rass.trib*., 2007, 885; quanto alla giurisprudenza costituzionale v. la sentenza n. 37 del 2004.
[13] La legge delega non coinvolge la potestà tributaria delle Regioni ad autonomia differenziata, la quale resta, pertanto, affidata ai singoli statuti.
[14] Il quale, occorre notare, coinvolge anche il tema della deducibilità del tributo regionale (proprio o derivato) e/o locale dal tributo erariale sul reddito.
[15] Cfr. ASSONIME, *Elementi di riflessione sullôattuazione del federalismo fiscale*, Dicembre 2008, laddove si legge che ñLa teoria del federalismo fiscale insegna, tuttavia, che il compito di assicurare la progressività del sistema tipicamente dovrebbe essere affidato al livello centrale. Per evitare discutibili soluzioni di progressività differenziata tra territori, sarebbe auspicabile che tra i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario fissati nel disegno di legge venisse inserita anche la riserva allo Stato del compito di assicurare la progressività del sistemaò.
[16] Nel senso che anche le Regioni, ònellôesercizio del loro autonomo potere di imposizione, possono legittimamente improntare il prelievo a criteri di progressività in funzione delle politiche economiche e fiscali da esse perseguiteò, v. lôordinanza della Corte costituzionale n. 148 del 2006.
[17] Sul punto cfr. G. BIZIOLI, op.cit., 23.
[18] Cfr. A. FANTOZZI, *Il diritto tributario*, Torino, 2003, 177.
[19] Nel senso, tuttavia, del coinvolgimento nel divieto anche della doppia imposizione economica vi è la circostanza che in una precedente versione della previsione in oggetto il divieto riguardava lôimposizione che ricade ñsullo stesso presupposto stataleò: al riguardo v. F. GALLO, op.cit., 223.
[20] Si legge, infatti, nella sentenza n. 102 del 2008, al par. 5.3. che ñmentre la normativa risultante dalla riforma del titolo V della Parte II della Costituzione ï come interpretata dalle richiamate sentenze di questa Corte ï vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali; un simile divieto non é, invece, desumibile dalla statuto speciale della regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Statoò.
[21] In termini sostanzialmente analoghi G. BIZIOLI, op.cit., 24, secondo cui, il legislatore regionale può assumere a presupposto dei propri tributi situazioni collegate alle funzioni esercitate dallôente (tributi paracommutativi) nonché quelle ordinariamente connesse allôimposizione immobiliare ed ambientale, alle attività produttive ed a consumi specifici.
[22] Cfr. M. BASILAVECCHIA, *La fiscalità di sostegno nella prospettiva federalista*, in *Corr.trib*., 2009, 985, il quale, nel commentare una versione del disegno di legge delega, rileva che ñIn linea di principio, dunque, lôente locale avrà possibilità di diversificazione delle aliquote e di applicazione di agevolazioni, ma entro una griglia di possibilità predefinite dalla legge regionale. Questa impostazione appare corretta, anche se in parte restrittiva rispetto allôautonomia massima che lôente locale potrebbe esprimere, poiché individua comunque nella legislazione regionale lôelemento unificante della tipologia di agevolazioni che ciascun ente locale potrà poi applicare, con scelte autonome, sul proprio territorioò.
[23] Sul test di autonomia elaborato dalla Corte di Giustizia con riferimento al modello di federalismo fiscale c.d. asimmetrico al fine di verificare se vi sia o meno violazione del divieto di aiuti di Stato v. A. CARINCI, *I vincoli comunitari allôautonomia tributaria degli enti territoriali sub statali*, in V. FICARI (a cura di), *Lôautonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (sentenza n. 102/2008 e ordinanza n. 103/2008) e disegno di legge delega*, cit..
[24] Per queste ultime si prevedono anche ñtributi il cui presupposto é connesso al trasporto su gommaò, i quali, in una alla compartecipazione ad un tributo erariale, devono finanziare ñprioritariamenteò le spese delle Province relative alle funzioni fondamentali di cui allôart. 117, secondo comma, lett. p), Cost.

[25] Sul punto, tra gli altri, v. L. DEL FEDERICO, *Imposta di scopo, compartecipazioni e poteri regolamentari*, in *Tributi locali e regionali*, 2008, 211; V. FICARI, *L'autonomia normativa tributaria degli enti locali e la legge Finanziaria 2007*, cit., 904; G. PETRILLO, *Tributi, nuove entrate locali e loro controversa natura giuridica,* in F. AMATUCCI (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali,* Torino, 2008, 84 ss..

Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n.42 del 2009[*]

di

Claudio Tucciarelli[1]

(Capo del Dipartimento riforme istituzionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri e componente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)

19 maggio 2010

1. *Introduzione*

Con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», il riferimento al federalismo è entrato a fare parte del lessico non solo giornalistico ma anche legislativo. Pur assente nel testo costituzionale, il termine «federalismo » – e specialmente la sua declinazione

[*] Questo testo costituisce l'introduzione al volume A. Ferrara e G.M. Salerno (a cura di), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n.42 del 2009*, Jovene editore 2010, di imminente pubblicazione nella collana *Studi di federalismi.it*. Qui è disponibile l'indice dell'opera.

[1] Il presente scritto rielabora un precedente contributo per la «Rivista di diritto tributario».

«federalismo fiscale» – si è imposto nella terminologia legislativa, benché il confronto con i sistemi federali classici evidenzi forti differenze presenti nella strutturazione dell'ordinamento italiano. Nell'adeguarsi per maggiore semplicità al lessico del legislatore occorre pertanto avere ben presente il grado di approssimazione che si accompagna ad una scelta del genere.

Il punto di partenza dell'analisi della legge non può che essere la funzione rivestita dall'attuazione dell'autonomia di entrata e di spesa di Regioni ed enti locali nel quadro del più ampio disegno di attuazione del nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, entrato in vigore nel 2001.

Il nuovo sistema delle autonomie territoriali ha effettivamente inizio solo se vi è una disciplina sulla loro autonomia di entrata.

La stessa proposizione può essere considerata peraltro secondo una diversa prospettiva: il discorso sull'autonomia nel reperimento delle risorse da parte degli enti territoriali costituisce la molla per la completa attuazione del Titolo V, anche con riguardo al piano istituzionale ed alle funzioni.

Non è certo questa la sede per dirimere il dubbio sistematico (e in ultima analisi sterile) relativo alla sequenza più idonea per la costruzione di un sistema istituzionale policentrico e, in particolare, alla priorità della determinazione delle risorse rispetto all'allocazione delle funzioni.

Pur senza volere trarre conclusioni affrettate circa il metodo da privilegiare, è certo che la legge 42 si pone al crocevia tra determinazione dell'autonomia di entrata degli enti territoriali, autonomia di spesa e, soprattutto, allocazione delle funzioni e riforma complessiva della pubblica amministrazione.

A distanza di più di otto anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, molti sono ancora i passi da compiere per portarne a completamento l'attuazione, tanto sul piano finanziario quanto su quello istituzionale.

Si può allora sostenere che la legge 42 svolga una duplice funzione.

In primo luogo, la legge coglie l'urgenza dell'attuazione specifica dell'art. 119 Cost., sottolineata a più riprese dalla Corte costituzionale «al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (sent. 370/2003).

Al tempo stesso, però, la legge rilancia direttamente il completamento dell'attuazione complessiva del Titolo V. E realizza (o per meglio dire: potrà realizzare) questo obiettivo proprio

in ragione della disciplina a regime in essa contenuta concernente l'autonomia di entrata di Regioni ed enti locali.

Non mi riferisco solamente agli effetti indotti dalla riforma, alle sue ripercussioni sull'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione. I meccanismi previsti dalla legge, volti a rafforzare la responsabilità degli amministratori insieme con l'autonomia di entrata degli enti, condurranno infatti ad una graduale riorganizzazione di questi ultimi, in modo da renderne più efficiente l'azione amministrativa.

I primi riflessi di questo processo sono costituiti, prima ancora che dalle autonome determinazioni dei singoli enti, dal disegno di legge presentato dal Governo alla Camera dei deputati, pochi mesi dopo l'entrata in vigore della legge 42, e volto a ridefinire l'assetto funzionale ed organizzativo della pubblica amministrazione locale e statale (C. 3118, noto come «Carta delle autonomie»). Significative parti del progetto (quelle ad impatto finanziario più diretto) sono state poi anticipate nella legge finanziaria per il 2010 e nel decreto legge 2/2010.

Intendo peraltro evidenziare il rilievo immediato della disciplina della legge 42 concernente l'attuazione del Titolo V, ulteriore e complementare alla disciplina direttamente riconducibile all'art. 119 Cost. e al federalismo fiscale.

Se è vero che il nuovo riparto di competenze e funzioni tra i diversi livelli di governo non può realizzarsi pienamente senza un adeguamento delle forme di finanziamento in linea con il nuovo art. 119 Cost., è altrettanto vero che la mancanza di un completo adeguamento al quadro costituzionale delle medesime competenze e funzioni rischia di bloccare o comunque di vanificare la stessa attuazione dell'art. 119 Cost. Il percorso è inevitabilmente circolare.

È ben nota la sostanziale assenza di norme transitorie di rango costituzionale volte ad accompagnare l'entrata in vigore del nuovo Titolo V. È almeno da dubitare che la stessa funzione suppletiva svolta in questi anni dalla Corte costituzionale possa essere in grado di colmare del tutto l'eventuale vuoto che dovesse ancora residuare a causa dell'inerzia del legislatore ordinario nell'attuazione a regime del Titolo V.

La legge 42 non si limita quindi alla disciplina fiscale e tributaria, ma in maniera esplicita o implicita impone di completare una volta per tutte l'attuazione del Titolo V. È su questo secondo aspetto, forse lasciato sullo sfondo nei primi commenti, che si soffermeranno brevemente queste note, pur nella consapevolezza che non è sempre facile operare una distinzione netta, se non in astratto e per chiarezza espositiva, tra i diversi profili interessati.

Per semplicità possiamo classificare i diversi aspetti in due ambiti:

a) forma di governo; *b*) organizzazione e funzioni della pubblica amministrazione.

2. *Attuazione del federalismo fiscale e forma di governo*

Le disposizioni della legge concernenti la forma di governo esprimono due diverse concezioni. Da un lato viene valorizzato il ruolo di controllo del Parlamento nei confronti del Governo, in specie nell'esercizio della delega, dall'altro sono create nuove formule organizzative all'interno dello stesso Governo nella fase di attuazione, che ne rafforzano in certa misura i poteri.

Sembra prematuro giungere a conclusioni preventive sull'individuazione del nuovo punto di equilibrio tra i due organi, siano esse di un segno (la conferma del sempre maggiore ampliamento dei poteri del Governo) oppure di segno opposto (l'inversione di tendenza in favore del Parlamento). Le soluzioni per alcuni versi innovative adottate dal legislatore richiedono infatti, per consentire di esprimere un giudizio fondato, una verifica sulla fase attuativa.

Come vedremo, tali soluzioni vengono ad intersecarsi anche con la forma di Stato, ovvero con il rapporto Stato-autonomie territoriali.

Le forme di organizzazione del Governo sono affrontate in primo luogo dagli artt. 4 e 5 della legge: Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

2.1. *La Commissione tecnica paritetica*

La Commissione tecnica costituisce la sede istruttoria per l'acquisizione e l'elaborazione degli elementi conoscitivi necessari per la predisposizione dei decreti legislativi. Fuoriuscendo dallo schema tradizionale della delega legislativa, che affida al solo Governo la predisposizione dei decreti legislativi, il legislatore ha espressamente individuato un organo che è senz'altro inquadrato nell'ambito governativo (la Commissione è istituita «presso» il Ministero dell'economia e delle finanze, in base al comma 1 dell'art. 4) e tuttavia non può considerarsi alla stregua di un ufficio o organo governativo (in base al comma 4, la Commissione opera «nell'ambito» della Conferenza Unificata).

La legificazione dell'organo ne determina il carattere necessario e riduce la discrezionalità del Governo nella scelta delle modalità organizzative per l'esercizio della delega.

Il carattere innovativo della Commissione trova conferma, sul piano organizzativo, nella sua composizione. Ne fanno infatti parte trenta componenti, di cui quindici sono rappresentanti «tecnici» dello Stato e quindici rappresentanti «tecnici» delle autonomie. L'evidente vocazione intergovernativa è da ricondurre ai principi generali di delega della legge, contenuti nell'art. 2, comma 2, lettere *b*) (lealtà istituzionale tra tutti i livelli di governo), e *ll*) (certezza delle risorse), e comma 5 (il Governo assicura, nella predisposizione dei decreti legislativi, piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali).

La peculiarità della Commissione è ulteriormente accentuata dalla presenza ai suoi lavori di rappresentanti tecnici della Camera e del Senato nonché da un rappresentante tecnico delle

Assemblee legislative regionali. La collaborazione tra Stato e autonomie viene pertanto ad incrociarsi con la collaborazione interistituzionale Governo-Parlamento e, in parte almeno, Giunte-Consigli regionali.

Alcuni elementi meritano di essere per lo meno richiamati, per sottolineare gli elementi che distinguono più nettamente la Commissione rispetto ad altri organi similari:

a) il carattere tecnico della rappresentanza; occorre evidentemente approfondire la natura propria di una rappresentanza tecnica, che pare più agevolmente sintetizzabile in termini negativi (potrebbero essere esclusi dalla Commissione i titolari di cariche elettive), e la sua differenziazione dalla rappresentanza pura (o non tecnica);

b) l'estensione della rappresentanza; i tecnici regionali e locali non rappresentano esclusivamente le proprie Regioni o i propri enti locali, bensì gli interessi «collettivi» dell'insieme dei comuni, delle province, delle Regioni;

c) la compresenza di plurimi livelli di governo, riconducibili sia all'esecutivo sia al legislativo; occorre considerare infatti quali siano gli effetti sull'ulteriore corso della delega e se possa stabilirsi un legame tra la rappresentanza tecnica nella Commissione e la fase di esame da parte della Conferenza Unificata prima e delle Camere poi sugli schemi di decreto legislativo; appare francamente un po' ardito sostenere l'ipotesi di un effetto in certa misura preclusivo delle attività dei vari rappresentanti tecnici rispetto alle successive decisioni degli organi di provenienza nel procedimento di delega; al tempo stesso risulta per lo meno problematico negare qualsiasi rilievo successivo alla partecipazione dei rappresentanti tecnici ai lavori della Commissione paritetica;

d) la titolarità di specifiche funzioni e poteri individuati dalla legge, che sottraggono la Commissione al tradizionale rapporto organico con le amministrazioni di riferimento e che le garantiscono autonomi poteri (condivisione delle basi informative; promozione delle rilevazioni necessarie; obbligo di trasmissione diretta alla Commissione per le diverse amministrazioni statali; regionali e locali, trasmissione alle Camere e ai Consigli regionali di informazioni e dati). L'attività della Commissione ha dunque rilevanza esterna diretta per una serie di atti;

e) il carattere transitorio e la trasformazione *ope legis* della Commissione tecnica paritetica in segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Ogni classificazione tradizionale rischia quindi di naufragare davanti alla Commissione tecnica paritetica. L'assimilazione alla Conferenza Unificata è limitata al profilo intergovernativo. Per il resto, la Commissione costituisce un organismo di cooperazione che interessa sia la forma di Stato (rapporto Stato-autonomie territoriali) sia la forma di governo (rapporto esecutivo-legislativo).

Né pare condivisibile l'ipotesi in base a cui la Commissione sarebbe l'organo chiamato a redigere gli schemi di decreto legislativo, dato il vincolo costituito dall'art. 76 Cost. che riserva al Governo l'esercizio della delega; è evidente che il Governo rimane l'unico soggetto titolato ad adottare le decisioni ultime sui contenuti dei decreti legislativi e sulla loro adozione.

L'attività della Commissione tecnica ha una funzione di carattere preliminare all'esercizio delle delega e si caratterizza per la natura meramente istruttoria.

La Commissione si troverà inoltre, a partire dal 2010, ad agire in stretto raccordo con il Comitato per i principi contabili di cui all'art. 2 della legge 196/2010 (legge di contabilità e finanza pubblica), attraverso lo scambio di tutte le risultanze relative all'amministrazione dei bilanci pubblici.

La natura della Commissione è senz'altro anomala e sconta la perdurante assenza di un'unica sede stabile di raccordo tra centro e autonomie: quale ad esempio potrebbe scaturire da una riforma del bicameralismo.

2.2. *La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*

La Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è disciplinata dall'art. 5 della legge 42, che individua alcuni principi e criteri direttivi per l'adozione del decreto legislativo istitutivo. La Conferenza è definita «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica», di cui fanno parte rappresentanti dei diversi livelli di governo.

La natura della Conferenza sarà ulteriormente precisata dai decreti legislativi, ma la sua espressa collocazione nell'ambito della Conferenza Unificata non lascia molti dubbi in ordine alla riconducibilità dell'organo alle manifestazioni del dialogo intergovernativo, che necessita evidentemente di sedi specializzate e permanenti. La Conferenza avrà funzioni essenzialmente di verifica e controllo circa il funzionamento del nuovo sistema di federalismo fiscale, oltre che di promozione e proposta dei correttivi che l'esperienza dimostrasse essere necessari. Peraltro la Conferenza avrà anche funzioni di «concorso» rispetto ad alcune fondamentali variabili del sistema.

Nel primo gruppo (verifica e controllo) rientrano la verifica dell'attuazione degli interventi per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, la vigilanza sui meccanismi premiali e sanzionatori, la verifica dell'applicazione dei criteri per la distribuzione dei fondi perequativi, dell'utilizzo dei fondi per gli interventi speciali; più in generale, la Conferenza verifica periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di enti locali e Regioni e le relazioni finanziarie tra i diversi livelli di governo, oltre alla congruità dei dati e delle basi informative. In fine, verifica periodicamente la realizzazione della convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio.

Nel secondo gruppo sono ricomprese le attività di promozione e proposta della Conferenza. In particolare, la Conferenza può avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi, propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'adeguamento al funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Regioni ed enti locali; promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo, oggetto di valutazione congiunta in Conferenza Unificata.

Il terzo gruppo di funzioni è costituito dal concorso della Conferenza alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto oltre che alla definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica.

Spetterà ai decreti legislativi distinguere tra le diverse funzioni della Conferenza e precisarne i contorni e le modalità operative.

Ad una prima lettura, la Conferenza si caratterizza senz'altro per una connotazione politica maggiore rispetto alla Commissione tecnica paritetica che, non a caso, ne diventerà segreteria tecnica a decorrere dall'istituzione. Considerate le funzioni specifiche della Commissione tecnica, l'istituzione della Conferenza dovrà quindi avere luogo in prossimità della scadenza della delega.

Le funzioni di concorso alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica tendono invece a porre la Conferenza allo stesso livello dei soggetti che ne sono già titolari ovvero il Governo e il Parlamento. Sarà verosimilmente da precisare a chi spetti la definizione delle procedure per accertare gli scostamenti dagli obiettivi.

I decreti legislativi saranno chiamati a delineare la natura del «concorso». Si tratterà di una concertazione nella fase di predisposizione delle decisioni oppure di un'intesa o di un raccordo in quella attuativa? Quale inoltre il rapporto con la Conferenza Unificata, nel momento in cui quest'ultima sarà la sede propria per l'effettuazione di una valutazione congiunta (ad esempio, per la conciliazione degli interessi)?

Si potrebbe quindi concludere, in prima approssimazione, che la Conferenza permanente, in ragione del carattere particolarmente complesso e specialistico delle questioni trattate, opererà come una sezione specializzata della Conferenza Unificata, ma che sarà quest'ultima a continuare ad occuparsi delle questioni esclusivamente politiche quali, appunto, la conciliazione degli interessi. È facile immaginare che il complessivo sistema delle Conferenze subirà alcuni adattamenti organizzativi e funzionali.

Coerentemente con questa definizione va peraltro considerato l'obbligo per la Conferenza permanente di mettere a disposizione delle Camere e dei Consigli regionali tutti gli elementi

informativi raccolti. Alle prime, inoltre, dovranno essere trasmesse anche le determinazioni della stessa Conferenza.

In questa cornice si colloca anche la previsione della banca dati relativa agli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio oltre che per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio. Il più recente art. 13 della legge 196/2009 richiede un ulteriore chiarimento interpretativo e operativo, circa i rapporti tra questa banca dati e la banca dati delle amministrazioni pubbliche, espressamente concepita per «dare attuazione e stabilità al federalismo fiscale» (comma 1).

Anche per la Conferenza permanente, similmente a quanto rilevato per la Commissione tecnica paritetica, deve essere sottolineata la novità delle nuove forme di confronto e dialogo tra i diversi livelli di governo e tra le diverse istituzioni coinvolte: dialogo e cooperazione Stato-Regioni-Enti locali; dialogo Governo-Parlamento e Giunte-Consigli regionali.

Probabilmente, possiamo considerare la Conferenza un laboratorio sperimentale anche con riguardo alla componente governativa, chiamata al suo interno a dialogare e interagire sistematicamente. Ne dovranno infatti conseguire forme e procedure di raccordo stretto tra le diverse amministrazioni statali.

La novità è da ricondurre – merita ribadirlo – non solo alla peculiare complessità della materia trattata, ma anche alla perdurante incertezza, per lo meno al livello costituzionale, circa l'integrazione delle forme della rappresentanza e delle relazioni intergovernative.

Probabilmente è questa la ragione della originalità di alcune soluzioni offerte dal legislatore.

2.3. *La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*

Questa situazione si riverbera anche sulle soluzioni individuate dal legislatore con riferimento all'organizzazione e al funzionamento del Parlamento nel controllo sull'esercizio della delega.

La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, disciplinata dall'art. 3 della legge 42, configura la ormai classica Commissione parlamentare di controllo sull'esercizio di una delega legislativa. Tuttavia, la Commissione presenta alcuni caratteri distintivi, diretti ad amplificarne i poteri ma anche a delineare un avanzamento nel cammino dell'integrazione della rappresentanza parlamentare.

Sul piano dei poteri, la Commissione parlamentare non è chiamata solamente ad esprimere il parere sugli schemi dei decreti legislativi ma anche a svolgere un'attività istruttoria e di verifica che, almeno in parte, potrebbe costituire il corrispondente parlamentare dell'attività di verifica propria della Conferenza permanente. Infatti, la Commissione verifica lo stato di attuazione della

legge 42 e ne riferisce alle Camere ogni sei mesi, fino alla conclusione della fase transitoria di cinque anni, il cui termine *a quo* sarà individuato dai decreti legislativi.

Per svolgere efficacemente i propri poteri di verifica, la Commissione può ottenere tutte le informazioni necessarie dalla Commissione tecnica paritetica o dalla Conferenza permanente. Perciò si deve concludere che, in base alla legge, la Conferenza permanente potrà operare fin dalla fase transitoria in parallelo con la Commissione parlamentare.

Quest'ultima, ancora, può formulare osservazioni al Governo e fornire elementi di valutazione utili per l'esercizio della delega.

L'insieme delle disposizioni sui poteri della Commissione parlamentare – introdotte nel corso dell'esame parlamentare del disegno di legge – evidenzia un più efficace ruolo del Parlamento successivo all'entrata in vigore della legge, che non è limitato alla sola funzione consultiva e di controllo sugli schemi dei decreti legislativi ma assicura un più incisivo intervento fin dalla prima fase di predisposizione dei decreti legislativi: attraverso il controllo sull'attuazione della riforma; attraverso poteri istruttori e conoscitivi diretti nei confronti del Governo; infine attraverso la generica funzione di indirizzo che si realizza con la trasmissione di osservazioni ed elementi di valutazione.

Sarebbe probabilmente eccessivo parlare di esercizio della delega condiviso tra Governo e Parlamento, ma l'estensione dei poteri parlamentari rispetto ai procedimenti di mero controllo è senz'altro significativa ed inusitata.

Non meno rilevante ed innovativa è l'istituzione per legge di un nuovo organo di rappresentanza delle autonomie territoriali con la finalità di assicurare il raccordo tra queste ultime e la Commissione parlamentare. Il Comitato dei rappresentanti delle autonomie territoriali è composto da dodici membri (sei per le Regioni, due per le Province e quattro per i Comuni), nominati dalla componente rappresentativa di Regioni ed enti locali nella Conferenza Unificata. Il Comitato viene sentito in audizione davanti alla Commissione parlamentare su richiesta di quest'ultima ed esprime propri pareri.

L'istituzione di un Comitato del genere è, ancora una volta, da ricondurre alla perdurante inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Come noto, quella disposizione prevede la possibilità per i regolamenti parlamentari di integrare la composizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni ed enti locali ed attribuisce alla Commissione così integrata il potere di incidere sul procedimento legislativo, sì da potere modificare il quorum deliberativo in Assemblea, per cui viene richiesta la maggioranza assoluta in tutti i casi in cui non si intenda dare seguito al parere espresso su progetti di legge concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione.

L'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali costituisce, per espressa previsione dell'art. 11, una norma facoltizzante e transitoria fino alla revisione del nostro sistema bicamerale. L'espressa autorizzazione, con disposizione di rango costituzionale, ad integrare la composizione delle Camere non ha trovato seguito alcuno dal 2001 e non risulta che vi siano segnali per un cambiamento di rotta. In ogni caso, la disposizione indicata è riferita al solo procedimento legislativo e non anche al procedimento di controllo parlamentare sull'esercizio della delega.

Sono dunque palesi i limiti incombenti sul legislatore ordinario, per il quale non è evidentemente possibile prevedere una qualsivoglia integrazione della composizione delle Camere. Eppure, il legislatore si è sforzato di tendere al massimo grado le forme di cooperazione interistituzionale, in modo da consentire il proseguimento della leale collaborazione tra Stato ed autonomie anche nel corso dell'esame parlamentare.

Non vi sono dubbi circa il carattere estraneo al circuito parlamentare del Comitato, tanto che la legge richiede un'espressa autorizzazione, da parte dei Presidenti delle Camere, allo svolgimento delle riunioni del Comitato nei locali delle Camere e prevede la possibilità di audizione del Comitato, alla stregua di qualunque altro soggetto estraneo. Tuttavia, le audizioni interessano il Comitato quale organo collegiale e rappresentativo di Regioni ed enti locali.

La finalità espressa dell'istituzione del Comitato è quella di assicurare il raccordo tra la Commissione parlamentare e le autonomie territoriali senza integrazione della composizione delle Camere.

È comunque la prima forma di adattamento normativo dell'organizzazione delle due Camere dal 2001.

Nel silenzio della legge è rimesso al Comitato medesimo stabilire le proprie regole di organizzazione e di funzionamento, che consentiranno di dare la misura della capacità rappresentativa delle sue varie componenti.

Pur in assenza di un'esplicita disposizione, è da intendersi che con lo scioglimento della Commissione bicamerale venga sciolto anche il Comitato.

I membri del Comitato sono designati nell'ambito della Conferenza Unificata: anche nel corso dell'esame parlamentare la rappresentanza degli interessi regionali e locali è riservata ai rispettivi organi di Giunta. I Consigli regionali potranno indirizzare le attività delle Giunte ma non hanno alcuna funzione esterna.

2.4. *La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria*

Merita poi rammentare, per completezza, che sono ampliati dalla legge 42 (art. 6) i compiti della Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria, di cui è riconosciuto

il potere di effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili.

La disposizione dettaglia ulteriormente i poteri conoscitivi della Commissione, senza produrne un sostanziale incremento.

Peraltro, essa testimonia ancora il legame tra l'attuazione dell'art. 119 Cost., l'assetto e il funzionamento della pubblica amministrazione locale e il coordinamento tra i diversi livelli di governo. Ma ancor più conferma l'aspirazione del Parlamento ad affermare un ruolo permanente di controllo sull'attuazione della riforma. La gestione dei dati fiscali rappresenta infatti uno degli snodi principali.

2.5. *Il procedimento per l'esercizio della delega: verso un potere diffuso?*

Nel complesso, la legge 42 tende ad integrare tra di loro le varie fasi di esercizio della delega. Le autonomie sono presenti fin dalla fase istruttoria negli organi di confronto interistituzionale, ma già dalla prima fase viene riconosciuto un ruolo, sebbene simbolico, anche alle Camere ed ai Consigli regionali. Successivamente, dopo la fase relativa alla conclusione dell'intesa in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi, la funzione di controllo parlamentare è integrata ancora una volta dal Comitato consultivo che accompagna l'attività della Commissione parlamentare.

Come già ricordato, la complessità del procedimento e delle sue diverse fasi deriva, almeno in parte, dalle difficoltà di portare a compimento la riforma del nostro bicameralismo e di porre fine alla transizione dichiarata dall'art. 11 della legge costituzionale 3/2001. Altra faccia della stessa medaglia è poi costituita dalla pluralità delle rappresentanze istituzionali presenti nelle varie fasi (Giunte, Consigli).

Il procedimento di delega esprime in parallelo le stesse istanze: intesa tra Governo, Regioni ed enti locali in Conferenza Unificata sugli schemi dei decreti legislativi; doppio esame parlamentare, prima nella Commissione parlamentare bicamerale, poi eventualmente nelle due Assemblee; oneri di motivazione a carico del Governo
per indicare le ragioni della mancata intesa o del mancato recepimento dei pareri parlamentari.

Si potranno determinare quindi alcuni assestamenti della forma di governo nazionale. Il Parlamento si troverà al crocevia tra interessi generali, vincoli di maggioranza e rapporto con le autonomie. La stessa organizzazione del Parlamento dovrà esporsi ad alcune innovazioni per coordinare i propri lavori con il Comitato esterno. Quest'ultimo segnerà il primo ingresso – anche se in sordina ed in forma anomala – delle autonomie in Parlamento, quasi un prodromo della riforma del sistema bicamerale sempre più invocata dal 2001.

Dopo l'inattuazione dell'art. 11, si fa strada una scelta più mediata e meno dirompente nel funzionamento degli organi parlamentari e nell'assetto dei rapporti tra Governo e propria maggioranza parlamentare. Ancora una volta: un primo passo verso la riforma del bicameralismo.

In sintesi, la sequenza delle diverse fasi della delega incide in vario modo su organizzazione e funzioni, spaziando dagli assetti organizzativi del Governo al funzionamento del Parlamento, con talune duplicazioni di funzioni, che nel complesso tendono a configurare un potere delegato diffuso tra una pluralità di organi e soggetti.

3. *Legge 42 e pubblica amministrazione*

Non meno significativo è l'insieme delle innovazioni introdotte dalla legge 42 al sistema della pubblica amministrazione, uno dei capitoli più intricati e complessi dell'attuazione del Titolo V. Alle forme organizzative che esprimono il proseguimento della leale cooperazione tra i diversi livelli di governo e di amministrazione, si aggiungono nella legge 42 alcune disposizioni che investono direttamente l'attuazione di alcuni articoli della Costituzione, essenziali per l'assetto dell'apparato pubblico.

3.1. *Gestione dei tributi e lotta all'evasione*

Proseguimento della lealtà istituzionale fra tutti i livelli di governo, prevista quale criterio direttivo generale di delega dall'art. 2, comma 2, lettera *b*), l'art. 25 della legge 42 reca principi e criteri direttivi relativi alla gestione dei tributi e delle compartecipazioni. Dopo avere richiamato l'obiettivo della salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione dei tributi, l'articolo, sia pure in forma sintetica, impone ai decreti legislativi di individuare adeguate forme di collaborazione delle Regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali. Ancora, i decreti legislativi dovranno prevedere modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione.

La finalità del primo principio e criterio direttivo appare evidente: concentrare l'attività relativa ai tributi in una sola struttura amministrativa, in maniera da evitare duplicazioni e da contenere i costi. La soluzione prospettata dalla legge sconta quindi un'attrazione in sussidiarietà dell'azione amministrativa in favore del livello statale, secondo metodi concordati. I decreti legislativi potranno meglio stabilire la forma giuridica da conferire alla «utilizzazione» delle direzioni regionali delle entrate, in modo da garantire una «gestione organica» dei tributi dei diversi livelli di governo.

La disposizione di salvaguardia dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali fa sì che il metodo dell'utilizzazione delle direzioni regionali non possa che scaturire da una determinazione convergente degli enti territoriali. Ne è conferma il rinvio alla convenzione fra il Ministero e le singole Regioni e gli enti locali circa le modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri oltre che degli introiti conseguenti all'attività di recupero dell'evasione.

La misura dell'efficacia delle nuove disposizioni sarà data anche dalla determinazione specifica della gestione organica e dalle modalità organizzative che la accompagneranno. Occorrerà verificare se la gestione organica potrà portare ad inedite forme di gestione in comune dei tributi, capace, almeno in teoria, di superare il modello della titolarità unica delle funzioni amministrative.

Il rapporto tra autonomia e coordinamento emerge anche nell'art. 26 sul contrasto dell'evasione fiscale. Introdotta da una clausola di salvaguardia, analoga alla precedente, dell'autonomia organizzativa di Regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e riscossione, la disposizione prevede forme di reciproca integrazione delle basi informative di cui dispongono Regioni ed enti locali, oltre allo Stato, per l'attività di contrasto dell'evasione fiscale. Si aggiunge poi la previsione della diretta collaborazione volta a fornire dati ed elementi utili per l'accertamento dei tributi.

I decreti legislativi dovranno poi introdurre forme premiali per le Regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dal contrasto all'evasione e all'elusione fiscale. L'art. 1 del decreto-legge 203 del 2005 (così come convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 248 dello stesso anno), ha già incentivato, ad esempio, la partecipazione dei comuni all'accertamento fiscale, attraverso il riconoscimento di una quota pari al 30 per cento delle maggiori somme relative a tributi statali riscosse a titolo definitivo, a seguito dell'intervento del comune che abbia contribuito all'accertamento stesso.

Il metodo della cooperazione si manifesta anche nell'art. 26 nella formula della «reciproca integrazione» e della «diretta collaborazione». Ampio è lo spazio per il legislatore delegato nello stabilire le ricadute e, soprattutto, i modelli organizzativi dei principi indicati, per definire l'integrazione tra le basi informative scegliendo tra due estremi: l'interoperabilità e l'unificazione.

Un parametro sicuro è dato in ogni caso dalla garanzia dell'accesso diretto per ciascun soggetto titolare del tributo alle anagrafi e ad ogni altra banca dati utile alle attività di gestione tributaria, nel rispetto della normativa a tutela della riservatezza dei dati personali (art. 2, comma 2, lettera *v*).

3.2. *Il trasferimento delle funzioni amministrative*

Alcune ridotte indicazioni sono contenute nella legge in ordine al trasferimento di funzioni. Una precisazione si impone: la legge non predispone una disciplina diretta sul trasferimento di funzioni, né di carattere sostanziale né di carattere procedurale. Tuttavia, nel richiamare le modalità di finanziamento delle funzioni da trasferire in base alla legislazione ordinaria attuativa del Titolo V, offre alcuni spunti proprio per l'assetto complessivo della pubblica amministrazione.

L'art. 8, comma 1, lettera *i*), stabilisce un criterio direttivo che assicura forme di copertura finanziaria delle funzioni amministrative «eventualmente» trasferite dallo Stato alle Regioni, in attuazione dell'art. 118 Cost., coerenti con i principi della stessa legge 42 e secondo le modalità già previste dall'art. 7 della legge 131 del 2003.

La disposizione non prende quindi posizione netta circa la necessità di ulteriori trasferimenti di funzioni amministrative dallo Stato alle autonomie, secondo i principi dell'art. 118 Cost. (tutte le funzioni spettano ai Comuni, salvo che non vengano attribuite agli altri enti territoriali in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza). Si riferisce infatti alle funzioni «eventualmente » trasferite. Sarà il legislatore di settore oppure una legge sul tipo delle «leggi Bassanini» a disporre i trasferimenti.

Eppure, il comma 2 dell'art. 8 richiama, subito dopo, un'intesa Stato-Regioni in materia di istruzione, al cui finanziamento si provvede secondo le disposizioni della legge 42 per le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 8, comma 3, con una garanzia invero limitata allo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di istruzione, attribuite alle Regioni dalle norme vigenti).

Per l'istruzione la legge 42 presuppone quindi una disciplina speciale per il trasferimento di ulteriori funzioni, che si fonda su un'intesa tra Stato e Regioni e sulla garanzia del finanziamento.

L'attuazione dell'art. 118 Cost., limitatamente all'istruzione, risulterebbe subordinata al perfezionamento di procedure concertative che riecheggiano, in verità, quelle previste dall'art. 116, terzo comma, Cost.

L'art. 10 prefigura poi le forme di finanziamento delle funzioni trasferite alle Regioni nelle materie di loro competenza legislativa, sia essa concorrente o residuale.

La disposizione parrebbe quindi non estendersi anche alle funzioni amministrative trasferite in materie di competenza legislativa statale esclusiva.

Per altro verso, i decreti legislativi dovranno verosimilmente delineare una disciplina di adeguamento delle aliquote, in grado di adattarsi anche ai futuri trasferimenti di funzioni.

Per gli enti locali la disciplina è del tutto analoga. L'art. 11, comma 1, lettera *d*), evoca il trasferimento di ulteriori funzioni agli enti locali, secondo le modalità previste dall'art. 7 della

legge 131 al fine di assicurare l'integrale finanziamento delle funzioni «ove non si sia provveduto contestualmente al finanziamento ed al trasferimento» (in quest'ultimo inciso traspare la preoccupazione manifestata dagli enti locali che per il futuro possa ripetersi quanto da loro lamentato in ordine ai trasferimenti determinati dalle «leggi Bassanini », ovvero il passaggio di funzioni non accompagnato da corrispondenti risorse).

Infine, l'art. 28 stabilisce che i decreti legislativi di cui all'art. 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che vi sia coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento di personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni.

La legge 42 non attiva quindi specifici trasferimenti di funzioni, ma costruisce una cornice garantita per il loro finanziamento e un procedimento differenziato per i trasferimenti in materia di istruzione.

Con evidenti cautele, anche in questo sensibilissimo settore la legge 42 promuove l'attuazione – non solo finanziaria – del Titolo V.

3.3. *Unioni e fusioni di comuni*

Per lo svolgimento delle funzioni degli enti locali, merita poi un semplice richiamo la disposizione recata dall'art. 12 sul coordinamento e l'autonomia di entrata e di spesa degli enti locali.

Il criterio direttivo sulle forme premiali per favorire unioni e fusioni tra comuni, anche attraverso l'incremento dell'autonomia impositiva o maggiori aliquote di compartecipazione ai tributi erariali, apre uno spiraglio verso la semplificazione dell'attività degli enti locali e la riduzione del loro numero complessivo.

Le possibili forme premiali si muovono in due direzioni diverse: la maggiore autonomia impositiva corrisponde ad una dimensione più appropriata dell'ente locale (nella diversa misura dell'unione o della fusione) e porta in prospettiva ad una riduzione della pressione fiscale; la maggiore aliquota di compartecipazione assicura maggiori risorse all'unione o all'ente derivante dalla fusione, ma non chiarisce se ad essa debba corrispondere una riduzione della spesa statale e quindi delle entrate erariali. La legge, in ogni caso, pare lasciare aperta la prospettiva dell'attribuzione di proprie risorse alle unioni di comuni. Ma la questione del numero eccessivo degli enti locali nel nostro ordinamento e delle loro forme associative esige un intervento normativo a vasto raggio che adegui il testo unico al nuovo impianto costituzionale. Il disegno di legge presentato dal Governo alla Camera (C. 3118) costituisce il proseguimento della riforma delle autonomie locali avviata dalla legge 42, attraverso una generale semplificazione e

razionalizzazione del loro ordinamento e un rafforzamento del ruolo delle unioni dei comuni, rese obbligatorie per l'esercizio di funzioni fondamentali da parte degli enti più piccoli.

3.4. *Le nuove categorie del Titolo V*

La legge 42 reca poi una corposa disciplina che riguarda alcune delle nuove categorie giuridiche introdotte dalla riforma del 2001: i livelli essenziali delle prestazioni, le funzioni fondamentali degli enti locali, le città metropolitane, Roma Capitale. Per ciascuna di esse, la legge dispone una prima serie di soluzioni di carattere transitorio che avvicinano il completamento dell'attuazione del Titolo V.

3.4.1. *I livelli essenziali delle prestazioni*

Quando parliamo di «livelli essenziali delle prestazioni» il riferimento va subito all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. È una tipica competenza legislativa di carattere trasversale, volta a garantire il carattere unitario dell'ordinamento: non importa quale sia l'ambito materiale di competenza legislativa, spetta comunque allo Stato l'eventuale disciplina sulla determinazione dei livelli essenziali.

La legge 42 stabilisce, in particolare, il finanziamento integrale, al fabbisogno standard, delle spese delle Regioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 8) nonché delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali ed ai livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate (art. 11).

La determinazione dei livelli essenziali è pertanto pretesa dalla legge, perché è dai livelli essenziali che occorre prendere le mosse per la determinazione del fabbisogno standard.

La legge 42 costituisce quindi la molla per portare a compimento la determinazione dei livelli essenziali.

Inoltre, l'art. 20, comma 2, reca una rilevante disposizione transitoria. Infatti, dopo avere ribadito che la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni (i primi in realtà non avendo esplicito rilievo costituzionale), stabilisce che fino a loro nuova determinazione si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale. Vengono così riconosciuti come rilevanti, per la prima determinazione dei contenuti finanziari, i livelli essenziali già stabiliti dalla legislazione vigente.

Da una prima ricognizione della normativa vigente, i livelli essenziali risulterebbero essere prevalentemente richiamati dal legislatore statale non tanto in previsione dell'attribuzione

di un contenuto e di un peso specifico finanziario, bensì per assicurare volta a volta un fondamento costituzionale per l'esercizio della propria competenza legislativa, la cui verifica si rende ormai necessaria con il nuovo Titolo V. Infatti, i livelli essenziali risultano richiamati dalla legge – oltre che nei tradizionali settori della sanità (con i LEA) e dell'istruzione (con la legge 53 del 2003) – in numerose e disomogenee disposizioni legislative, che spaziano dalla materia dei servizi pubblici locali a quelle del diritto all'abitazione, della distribuzione dei carburanti, del diritto degli utenti alla mobilità, dell'ordinamento della p.a., delle attività trasfusionali, del lavoro e della previdenza sociale, del diritto di accesso agli atti amministrativi, dell'energia.

A parte sta la materia «assistenza sociale», oggi prevalentemente da ascriversi alla competenza legislativa residuale regionale, la cui normativa statale vigente risale al 2000 (legge 328) ed identifica tutta una serie di interventi che costituiscono espressione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi. Spetterà all'interprete, oltre che al legislatore delegato, verificare se i livelli qualificati come «essenziali» dal legislatore prima del 2001 siano assimilabili completamente agli omologhi livelli richiamati dalle leggi successivamente al 2001 in linea con il nuovo Titolo V.

La complessa opera che attende il legislatore delegato è dunque la riconduzione dei livelli essenziali oggi previsti dalla legislazione statale a specifici contenuti finanziari standardizzabili.

La legge 42, nel momento in cui definisce una disciplina di carattere transitorio, impone un intervento legislativo che determini tutti i livelli essenziali delle prestazioni a regime. Per i LEA della sanità l'esperienza maturata è significativa. Più complessa la questione per le altre materie.

La legge produrrà due tipi di effetti con riguardo ai livelli essenziali ed alla loro determinazione secondo quanto previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.: uno diretto (la determinazione dei contenuti finanziari dei livelli essenziali esistenti) e uno indiretto (il superamento della fase transitoria aperta dall'art. 20, comma 2). L'effetto indiretto richiederà uno o più specifici interventi legislativi successivi, ma costituirà comunque una condizione indefettibile per completare l'attuazione della stessa legge 42, oltre che del Titolo V.

3.4.2. *Le funzioni fondamentali degli enti locali*

Non meno complessa risulta la questione delle funzioni fondamentali, alla cui individuazione in via transitoria provvede l'art. 21 della legge 42.

Sulla questione occorre svolgere alcune considerazioni preliminari. Crocevia del modello autonomistico italiano, le «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» costituisce una materia di competenza legislativa esclusiva statale (art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.), il cui carattere trasversale la rende assimilabile ai livelli essenziali delle

prestazioni. Esse infatti possono interessare anche qualsiasi ambito materiale di legislazione regionale.

Nel corso degli anni, i diversi tentativi di attuazione della lettera *p*) non sono stati coronati dal successo, non essendovi condivisione circa le diverse letture della disposizione costituzionale rispetto alla allocazione delle funzioni amministrative dettata dall'art. 118 Cost.

Da un lato si è registrata la tendenza ad estendere l'area delle funzioni fondamentali, individuando come tali tutte le funzioni storicamente esercitate da comuni e province, senza alcuna selezione e senza alcuna distinzione tra ciò che è «veramente» fondamentale e ciò che non lo è (tra funzioni fondamentali e, per risulta, funzioni non fondamentali), né tra funzioni afferenti a materie di competenza legislativa statale o regionale. Alla individuazione delle funzioni fondamentali si è poi accompagnata anche la riserva in favore del legislatore statale della disciplina dell'esercizio di tali funzioni.

A seguito di una lettura del genere, il legislatore regionale si troverebbe con poteri limitatissimi nelle materie legislative di propria competenza, una volta che lo Stato abbia già individuato o addirittura disciplinato – in maniera evidentemente inderogabile – le funzioni fondamentali in modo ampio e tendenzialmente onnicomprensivo.

Questa posizione si confronta con letture più restrittive della lettera *p*). Ad esempio, potrebbero essere considerate funzioni fondamentali gli insiemi di attività aggregate per obiettivi, connaturate all'ente stesso (ad esempio le funzioni di carattere istituzionale, quali la funzione normativa, quella di programmazione, quella di gestione finanziaria e contabile) e non le singole funzioni amministrative, invece riservate alla disciplina del legislatore – statale o regionale – competente per materia.

Questa soluzione avrebbe il pregio di lasciare impregiudicato l'esercizio delle competenze legislative (statali o regionali) nei diversi ambiti materiali, che sarebbe rimesso al legislatore volta a volta competente, in grado di decidere quale debba essere il livello di governo più appropriato a svolgere determinate funzioni amministrative, secondo quanto previsto dall'art. 118 Cost. Questa soluzione sarebbe inoltre pienamente rispettosa delle diverse realtà territoriali e amministrative favorendo l'affermazione dei principi costituzionali di differenziazione ed adeguatezza.

Dal punto di vista sistematico, questa soluzione distinguerebbe nettamente tra funzioni fondamentali (art. 117 Cost.) e funzioni amministrative (art. 118 Cost.), non consentendo la parziale coincidenza tra le prime e le seconde.

Ulteriore profilo riguarda poi la rigidità delle scelte di allocazione delle funzioni fondamentali e la possibilità di distinzioni sulla base delle dimensioni dell'ente e delle aree di riferimento.

Occorrerebbe considerare se la rigida e uniforme determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali da parte del legislatore statale debba tenere conto dei criteri di differenziazione ed adeguatezza che costituiscono parametro esplicito nell'allocazione delle funzioni amministrative (art. 118, primo comma, Cost.) e consentire l'allocazione ad enti diversi, se del caso con una serie di garanzie procedurali, da parte del legislatore regionale.

In questa ipotesi, le Regioni potrebbero assicurare comunque che le funzioni fondamentali siano oggettivamente ed efficacemente espletate (proprio in quanto fondamentali: per i cittadini e non per gli enti), indipendentemente da quale possa essere il livello di governo interessato (provincia, comune o città metropolitana).

Inoltre, le Regioni potrebbero così allocare diversamente le funzioni proprio sulla base dei parametri costituzionali (magari, ancora una volta, con metodi procedurali di raccordo con gli enti locali interessati).

Un'altra soluzione ancora potrebbe essere quella di consentire al legislatore regionale di definire gli ambiti o i bacini di riferimento più idonei (ad esempio, consentendo o richiedendo che certe funzioni siano esercitate da unioni di comuni, sulla base di parametri demografici o altro) ma non di allocare le funzioni ad un diverso livello di governo (la provincia in luogo del comune o viceversa).

Il criterio delle funzioni storicamente svolte non sembra assicurare sufficiente certezza ermeneutica, dal momento che l'allocazione delle funzioni è stata modificata nel corso del tempo e nelle diverse Regioni. Ad esempio, il decreto legislativo n. 112 del 1998 (attuativo della legge Bassanini n. 59 del 1997) prevedeva due ipotesi, sulla base degli allora vigenti artt. 117 e 118 Cost.: *a*) allocazione diretta di alcune funzioni amministrative da parte dello Stato; *b*) attribuzione alle singole Regioni del potere di allocare altre funzioni amministrative tra province e comuni. Per le funzioni rientranti in questa seconda categoria era pertanto già stato riconosciuto il potere regionale di decidere in ordine all'attribuzione delle funzioni amministrative e dunque appare problematico parlare di funzioni fondamentali storicamente consolidate in un certo livello di governo.

I tentativi effettuati finora, a partire dall'esercizio della delega contenuta nella legge n. 131 del 2003, non hanno sortito effetto. I criteri di delega si sono rivelati generici; si veda ad esempio l'art. 2, comma 4, lettera *b*), della legge 131 che reca il seguente principio e criterio direttivo: «titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte». Il passaggio alle disposizioni regolatrici delle funzioni fondamentali si è rivelato arduo.

Tornando adesso alla legge 42, la scelta di distinguere il tipo di finanziamento degli enti locali con riferimento alle funzioni fondamentali ed alle altre funzioni ha imposto di dare un contenuto finanziario sostanziale alla individuazione delle prime. Anche per questo motivo è stata pertanto scartata la strada della distinzione tipologica tra funzioni fondamentali e funzioni amministrative. Secondo il legislatore, le prime sono un sottoinsieme delle seconde.

La soluzione adottata dall'art. 21 ricalca il percorso già seguito per i livelli essenziali delle prestazioni, ma mentre per questi ultimi già vi sono, come abbiamo visto, alcune disposizioni legislative che ne costituiscono espressione, per le funzioni fondamentali manca qualsiasi disposizione di riferimento, nella perdurante in attuazione del dettato costituzionale. Allora, la legge 42 ha stabilito alcune regole che consentano, in via transitoria, di considerare come fondamentali alcune funzioni degli enti locali.

Dopo avere stabilito che il fabbisogno delle funzioni di comuni e province è finanziato considerando l'80 per cento delle spese come fondamentali (dunque con perequazione integrale al fabbisogno standard) ed il 20 per cento di esse come non fondamentali (con perequazione volta a ridurre le differenze tra le capacità fiscali per abitante), l'art. 21 precisa le modalità di finanziamento: per comuni e province l'80 per cento delle spese (quindi le spese per le funzioni fondamentali) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, comprese le compartecipazioni a tributi erariali, e dal fondo perequativo; il 20 per cento delle spese (quindi le spese per le funzioni non fondamentali) è finanziato dalle entrate derivanti dall'autonomia finanziaria, ivi comprese le compartecipazioni a tributi regionali, e dal fondo perequativo. A tali fini si prende a riferimento l'ultimo bilancio certificato a rendiconto.

Viene poi stabilito che sono provvisoriamente considerate, ai fini del finanziamento integrale sulla base del fabbisogno standard, le funzioni individuate e quantificate dalle corrispondenti voci di spesa, sulla base dell'articolazione in funzioni e relativi servizi prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 gennaio 1996, n. 194, recante i modelli e gli schemi contabili degli enti locali.

Infine sono indicate una ad una, prima per i comuni e poi per le province, le funzioni, e i relativi servizi, da considerare alla stregua di funzioni fondamentali. La somma delle spese complessive corrispondenti a tali funzioni o servizi, in base agli ultimi consuntivi disponibili al momento della redazione della norma con riguardo al complesso dei comuni e al complesso delle province, si approssima proprio all'80 per cento.

Si rinvia poi ai decreti legislativi in ordine alla possibilità che l'elenco delle funzioni sia adeguato attraverso accordi tra Stato, Regioni, province e comuni, da concludere in sede di Conferenza unificata.

La legge 42 ha dunque provveduto ad elencare direttamente, abbandonando così il rinvio alla delega legislativa, le funzioni degli enti locali da considerare fondamentali in via transitoria, considerando le funzioni e i servizi propri degli schemi contabili degli enti locali e le cifre dei consuntivi dell'anno 2006. L'indicazione delle singole funzioni si è reso necessario in maniera da consentire al legislatore delegato di procedere ad una prima standardizzazione.

Per la prima volta nel nostro ordinamento a partire dal 2001 la legge ha individuato direttamente le funzioni fondamentali in attuazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. I tempi ristretti hanno probabilmente sconsigliato di operare una scelta definitiva a regime.

È peraltro chiaro che la natura delle funzioni fondamentali e l'avvio della standardizzazione riferita a quelle funzioni non renderanno facile uno stravolgimento successivo dell'elenco dell'art. 21.

La necessità di procedere ad una definitiva, e non più transitoria, individuazione delle funzioni fondamentali è suffragata dall'adozione, a stretto ridosso dell'entrata in vigore della legge 42, del già richiamato disegno di legge governativo recante «Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle Autonomie locali» (C. 3118), che prosegue sulla spinta dell'attuazione del federalismo fiscale e, tra l'altro, contiene una disciplina a regime delle funzioni fondamentali ed una loro elencazione che non si discosta così radicalmente da quella dell'art. 21.

Quest'ultimo, inoltre, non si spinge oltre la soglia della individuazione delle funzioni fondamentali, evitando di dirimere la questione relativa alla disciplina del loro esercizio.

Su questo aspetto il disegno di legge del Governo si diffonde maggiormente, pur facendo salva la competenza per ambiti materiali del legislatore: le funzioni fondamentali sono infatti disciplinate dalla legge statale o dalla legge regionale, secondo il riparto della competenza per materia di cui all'articolo 117, commi secondo, terzo e quarto, Cost. (art. 6 del disegno di legge). La disciplina delle loro modalità di esercizio è dunque riservata al legislatore titolare della competenza per materia.

La questione delle funzioni fondamentali costituisce uno dei punti maggiormente qualificanti della legge 42, perché offre una prima, transitoria (e per questo limitata) risposta ai numerosi interrogativi posti dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., e dalla sua inattuazione.

3.4.3. *Le città metropolitane*

Un ulteriore passo della legge 42 verso la completa attuazione del Titolo V è dato dall'art. 23, che introduce una disciplina transitoria per le città metropolitane, ente territoriale necessario, in quanto costitutivo della Repubblica ai sensi dell'art. 114 Cost., e al tempo stesso «virtuale», dal

momento che non si è mai proceduto alla sua istituzione. Non solo: il carattere «virtuale» dell'ente conduce ad un ulteriore elemento di riflessione, l'assenza di una disciplina costituzionale per la sua istituzione.

Peraltro, proprio perché ente territoriale necessario, anche le città metropolitane sono (saranno) titolari di funzioni e disporranno di autonomia finanziaria, la cui cornice è definita dall'art. 15 della legge 42. Sarebbe peraltro poco plausibile, anche in questo caso, disciplinare la modalità di finanziamento in assenza di norme sulle funzioni che determinano le spese e sulla formazione stessa dell'ente di riferimento.

Ecco allora che, con un approccio progressivo, la legge introduce alcune disposizioni relative alla costituzione delle città metropolitane.

L'art. 23 reca infatti una disciplina transitoria sulle città metropolitane, efficace fino alla data di entrata in vigore della legge ordinaria che dovrà riguardare in modo organico le funzioni fondamentali, gli organi e il sistema elettorale delle città metropolitane. Si tratta, per utilizzare l'espressione del legislatore, di una disciplina per la «prima istituzione». Occorrerà quindi considerare, in primo luogo, se il carattere transitorio della disciplina comporti il rinvio ad un ulteriore intervento legislativo sul procedimento istitutivo oppure se, una volta perfezionata la «prima istituzione», occorra semplicemente assicurare l'integrazione con la disciplina sulle funzioni, gli organi ed il sistema elettorale da parte del legislatore ordinario cui l'art. 23 fa rinvio. In ogni caso, qualora la delega relativa all'istituzione non fosse esercitata per alcune città metropolitane, il legislatore sarebbe verosimilmente chiamato a tornare anche sulla disciplina istitutiva.

Nell'aggiungere la città metropolitana di Reggio Calabria a quelle già conosciute dal legislatore ordinario (ma non richiamando Roma per la fase transitoria per non produrre sovrapposizioni con la prima normativa concernente l'ordinamento della capitale), la legge 42 definisce il procedimento istitutivo, attribuendo il potere di iniziativa in alternativa: al comune capoluogo, congiuntamente alla provincia; al medesimo comune capoluogo, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia interessata che rappresentino, unitamente al comune capoluogo, almeno il 60 per cento della popolazione; alla provincia, congiuntamente ad almeno il 20 per cento dei comuni della provincia medesima che rappresentino almeno il 60 per cento della popolazione.

Il legislatore non sceglie un'unica tipologia di iniziativa, ma favorisce la pluralità dei procedimenti, pur riconoscendo sempre il ruolo chiave del comune capoluogo, suffragato dai dati relativi alla distribuzione demografica nelle diverse realtà territoriali. Anche nel procedimento istitutivo delle città metropolitane viene per alcuni versi valorizzato il principio costituzionale di differenziazione.

L'art. 23 indica poi i requisiti che debbono essere soddisfatti dalla proposta di istituzione, il più complesso dei quali potrebbe risultare, nei singoli contesti locali, il requisito della continuità territoriale della città metropolitana; è richiesto comunque che il territorio metropolitano coincida con il territorio di una provincia o di una sua parte e comprenda il comune capoluogo.

Il progetto di istituzione deve recare anche una proposta di statuto provvisorio della città metropolitana, con cui saranno definite le forme di coordinamento dell'azione complessiva di governo all'interno del territorio metropolitano e disciplinate le modalità per l'elezione o l'individuazione del presidente del consiglio provvisorio.

Nell'ambito del procedimento istitutivo riveste un ruolo significativo lo svolgimento di un referendum, che sarà regolato da un regolamento governativo, «tra tutti i cittadini della provincia». Il referendum è senza quorum di validità se il parere della regione è favorevole o in mancanza di parere. In caso di parere regionale negativo è previsto un aggravio procedurale: il quorum di validità è del 30 per cento degli aventi diritto.

Spetterà ad uno o più decreti legislativi, entro trentasei mesi dalla data di entrata in vigore della legge: istituire la città metropolitana in conformità con la proposta approvata nel referendum; istituire, in ciascuna città metropolitana, fino alla data di insediamento dei rispettivi organi secondo la disciplina della relativa legge, un'assemblea rappresentativa, denominata "consiglio provvisorio della città metropolitana", composta dai sindaci dei comuni che fanno parte della città metropolitana e dal presidente della provincia. Lo strumento della delega intende dunque soddisfare il requisito della riserva di legge, previsto espressamente dall'art. 133 Cost. per il mutamento delle circoscrizioni provinciali. Si tratta peraltro di un decreto legislativo a contenuto parzialmente vincolato dalle fasi procedurali che necessariamente lo procedono.

La legge tuttavia si arresta sulla soglia delle articolazioni organizzative della città metropolitana. Per questo motivo prevede che fino alla data di insediamento dei rispettivi organi, così come saranno disciplinati in futuro dalla legge, il finanziamento degli enti che compongono la città metropolitana assicuri loro una più ampia autonomia di entrata e di spesa in misura corrispondente alla complessità delle funzioni da esercitare in forma associata o congiunta, nel limite degli stanziamenti previsti a legislazione vigente.

Sul piano delle funzioni la legge 42 procede con un metodo analogo. Infatti, le funzioni fondamentali della provincia sono considerate, in via provvisoria, funzioni fondamentali della città metropolitana, con efficacia dalla data di insediamento dei suoi organi definitivi. Ad esse si aggiungono ulteriori funzioni fondamentali individuate dall'art. 23 con riguardo alla popolazione ed al territorio metropolitano. Ma queste previsioni valgono – lo evidenzia la stessa legge – ai soli fini delle disposizioni concernenti le spese e l'attribuzione delle risorse finanziarie alle città metropolitane.

La legge 42 intende chiaramente evitare, allo stato, la proliferazione degli organi di governo. Non a caso, prevede che la provincia su cui insiste la città metropolitana cessi di esistere e siano soppressi tutti i relativi organi, a decorrere dalla data di insediamento degli organi della città metropolitana, individuati in futuro dalla legge, che provvederà altresì a disciplinare il trasferimento delle funzioni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie inerenti alle funzioni trasferite e a dare attuazione ai nuovi «ritagli territoriali» stabiliti ai sensi della legge 42.

Lo statuto definitivo della città metropolitana, che sarà adottato dai competenti organi entro sei mesi dalla data del loro insediamento (ancora una volta: in base alla futura legge), dovrà stabilire anche la: disciplina per l'esercizio dell'iniziativa da parte dei comuni della provincia non inclusi nell'area metropolitana, in modo da assicurare la scelta da parte di ciascuno di tali comuni circa l'inclusione nel territorio della città metropolitana ovvero in altra provincia già esistente, nel rispetto della continuità territoriale. Merita sottolineare nuovamente come la continuità territoriale costituisca un parametro la cui praticabilità dovrà essere verificata caso per caso. Potrebbe, infatti, rivelarsi necessario stabilire un criterio di prevalenza tra autonoma scelta degli enti e continuità territoriale.

La nuova disciplina precostituisce la cornice per giungere alla città metropolitana, arrestandosi tuttavia sulla soglia del suo definitivo insediamento.

Non sono certo pochi gli snodi interpretativi che dovranno essere affrontati: l'efficacia transitoria delle disposizioni, la continuità territoriale, l'esclusione di Roma capitale.

Anche in questo caso è peraltro avviata l'attuazione del nuovo Titolo V con riguardo al nuovo ente territoriale (la città metropolitana, appunto) che insieme agli altri enti locali, alle Regioni e allo Stato compone la Repubblica ma che dagli altri enti è nettamente distinto (se non altro perché l'insieme delle città metropolitane non può coincidere con il territorio nazionale).

3.4.4. *Roma capitale*

In fine, la disciplina di Roma capitale, anch'essa di carattere transitorio, assicura per la prima volta l'attuazione dell'art. 114, terzo comma, Cost., che reca una riserva di legge statale per la disciplina del suo ordinamento.

Sono molteplici gli elementi di novità della disciplina attuativa, come molteplici sono i profili problematici dati dall'interpretazione della norma costituzionale, sintetizzabili nella dicotomia regola – eccezione: fino a che punto può spingersi il legislatore ordinario nel porre deroghe, forte del rinvio contenuto nell'art. 114, terzo comma, Cost., rispetto ad altre disposizioni costituzionali che regolano la titolarità di competenze e funzioni? In altri termini, in che misura Roma capitale è ente locale ed in quale altra è ente speciale? La Costituzione, tacendo, parrebbe in realtà rimettere al legislatore ordinario ogni determinazione in ordine all'estensione del concetto

di «ordinamento» della capitale; spetterebbe interamente al legislatore, inoltre, definire la linea di confine con l'assetto ordinario delle competenze legislative e con la normativa sulla titolarità delle funzioni amministrative. In fine sarebbe rimessa ancora al legislatore la determinazione del rapporto (alternativa o integrazione?) tra Roma capitale e la città metropolitana, istituti tra loro distinti dalla Costituzione. Purtuttavia, l'estensione semantica dell'ordinamento della capitale non può essere illimitata e non può che trovare un limite, per quanto elastico, nelle altre disposizioni costituzionali.

La legge 42 opta nella prima fase per la distinzione e, per il futuro, per l'integrazione tra l'ordinamento di Roma capitale e la città metropolitana di Roma e prevede che, a seguito dell'attuazione della disciplina delle città metropolitane e a decorrere dall'istituzione della città metropolitana di Roma capitale, le disposizioni su Roma capitale (i cui confini coincidono inizialmente con quelli del comune di Roma) debbano intendersi riferite all'intera città metropolitana di Roma capitale. Presuppone quindi una specie di automatismo nell'integrazione e componibilità della disciplina di Roma capitale e di quella delle città metropolitane. Per lo meno sarà richiesta un'attenta regolazione transitoria che assicuri l'efficacia dell'automatismo e raccordi comunque la «prima istituzione» delle città metropolitane con quella della capitale.

La legge chiarisce tuttavia che per la città metropolitana di Roma capitale si applicherà la disciplina istitutiva prevista dall'art. 23, ma con una importante restrizione: la proposta di istituzione potrà essere avanzata esclusivamente dal comune congiuntamente con la provincia. La città metropolitana di Roma capitale, oltre alle funzioni proprie della città metropolitana, continuerà a svolgere comunque le funzioni già attribuite dalla legge 42 al Comune di Roma capitale.

Nel dettare le norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale, che è definita ente territoriale i cui attuali confini sono quelli del comune di Roma, l'art. 24 prevede poi che Roma capitale disponga di speciale autonomia, statutaria, amministrativa e finanziaria. Inoltre, le norme speciali si giustappongono in ogni caso a quelle relative al comune di Roma, in base alla disciplina generale del TUEL (comma 8).

Le specifiche funzioni amministrative attribuite a Roma capitale si sommano dunque a quelle attualmente già spettanti al comune di Roma (come a qualsiasi altro comune, sulla base della vigente normativa nazionale e regionale).

L'art. 24 ha dato corpo alla specialità dell'ordinamento di Roma capitale, individuando specifiche funzioni ad essa spettanti che interferiscono con quelle già attribuite allo Stato o alla Regione. Si tratta delle seguenti funzioni: concorso alla valorizzazione dei beni storici, artistici, ambientali e fluviali, previo accordo con il Ministero per i beni e le attività culturali; sviluppo economico e sociale di Roma capitale con particolare riferimento al settore produttivo e turistico;

sviluppo urbano e pianificazione territoriale; edilizia pubblica e privata; organizzazione e funzionamento dei servizi urbani, con particolare riferimento al trasporto pubblico ed alla mobilità; protezione civile, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei ministri e la regione Lazio; ulteriori funzioni conferite dallo Stato e dalla regione Lazio, ai sensi dell'art. 118, secondo comma, Cost. L'ultima locuzione apre chiaramente l'elenco delle funzioni individuate ad ulteriori specifici conferimenti di funzioni a Roma capitale.

La legge 42 rinvia poi direttamente, per la disciplina dell'esercizio delle funzioni, a regolamenti adottati dal consiglio comunale, che assume la denominazione di Assemblea capitolina, nel rispetto della Costituzione, dei vincoli comunitari ed internazionali, della legislazione statale e di quella regionale e nel rispetto dell'articolo 117, sesto comma, della Costituzione (potere regolamentare riconosciuto agli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite) nonché in conformità al principio di funzionalità rispetto alle speciali attribuzioni di Roma capitale. L'autonomia regolamentare della capitale, rispetto al principio di legalità sostanziale, ne uscirà verosimilmente rafforzata.

Il legislatore ha dunque prospettato nuove funzioni in capo a Roma capitale, anche in deroga rispetto alla attuale attribuzione di funzioni agli altri comuni, cercando peraltro di salvaguardare – insieme con l'autonomia dell'ente in base all'art. 117, sesto comma, Cost. – il rispetto della normativa comunitaria ed internazionale, come pure di quella statale e regionale vigente.

Il richiamo esplicito all'art. 117, sesto comma, fa sì che Roma capitale sia ricompresa per legge tra gli enti locali: la capitale non può dunque disporre di autonomia in misura inferiore rispetto agli altri enti (una sorta di salvaguardia della specialità di Roma capitale tra gli enti locali, assimilabile al rapporto tra Regioni speciali e Regioni ordinarie all'indomani del Titolo V, in base all'art. 10 della legge cost. 3/2001).

Il contemperamento tra i diversi fattori, potenzialmente confliggenti, è rimesso ad uno specifico decreto legislativo, da adottarsi sentiti la regione Lazio, la provincia di Roma e il comune di Roma; il decreto disciplinerà l'ordinamento transitorio, anche finanziario, di Roma capitale, secondo una serie di principi e criteri direttivi tra cui: la specificazione delle funzioni e la definizione delle modalità per il trasferimento a Roma capitale delle relative risorse umane e dei mezzi; l'assegnazione di ulteriori risorse a Roma capitale, tenuto conto delle specifiche esigenze di finanziamento derivanti dal ruolo di capitale della Repubblica.

Spetterà al decreto legislativo assicurare i raccordi istituzionali, il coordinamento e la collaborazione di Roma capitale con lo Stato, la regione Lazio e la provincia di Roma, nell'esercizio delle proprie funzioni. La composizione tra prerogative di Roma capitale e la

titolarità di competenze e funzioni di Stato, regione Lazio e provincia di Roma costituirà il complesso compito del legislatore delegato. Con il medesimo decreto (ovvero con distinto provvedimento a seguito del decreto-legge 194/2009) sarà disciplinato lo status dei membri dell'Assemblea capitolina e saranno stabiliti i princìpi generali per l'attribuzione alla città di Roma, capitale della Repubblica, di un proprio patrimonio.

La legge rinvia sostanzialmente al decreto legislativo per l'individuazione del punto di equilibrio tra la specialità di Roma capitale e le ordinarie competenze ed attribuzioni della Provincia, della Regione e dello Stato.

La garanzia di più ampie funzioni per la capitale è inevitabilmente affievolita dalla necessità del coordinamento e dei raccordi con gli altri livelli di governo.

La novità della individuazione delle funzioni non va peraltro sottovalutata, come pure, in prospettiva, il rafforzamento dell'autonomia regolamentare della capitale e la complessità del trapasso alla città metropolitana.

4. *Una breve conclusione*

Con la legge 42 si è aperta una fase tanto delicata quanto essenziale per il nostro ordinamento costituzionale. L'inattuazione del Titolo V perpetua infatti tutti gli inconvenienti del precedente sistema, privandolo degli apporti potenzialmente positivi del nuovo.

L'attuazione dell'art. 119 Cost. ne è la pietra angolare per l'affermazione del principio di responsabilizzazione (corrispondenza tendenziale tra potere di entrata e di spesa) che dovrebbe caratterizzare ogni ordinamento federale o comunque fortemente autonomistico. Peraltro la stessa attuazione dell'art. 119 Cost. rischia di rivelarsi ancora insufficiente a porre fine alla lunga transizione, se non verrà integrata dalle disposizioni che completino il quadro delle funzioni e dei poteri dei diversi livelli di governo.

La legge 42 accelera quindi, oltre al primo, questo secondo fattore. Lo fa con disposizioni che si autoqualificano come transitorie, ma che non a caso non stabiliscono il termine *ad quem* entro il quale la transizione dovrebbe esaurirsi. Che sia una transizione destinata a durare a lungo?

Il legame tra responsabilità per le funzioni e per le risorse è ineludibile ed è la spinta che, diversamente dal suo titolo, porta a connotare la legge 42 ben oltre l'ambito del federalismo fiscale.

Si scrive «federalismo fiscale» ma si legge «attuazione del Titolo V».

LA NUOVA AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI E DEGLI ENTI LOCALI (*)

di

Enrico Buglione

(Dirigente di ricerca dell'ISSiRFA-CNR - Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie "Massimo Severo Giannini" per gli aspetti economici e finanziari del regionalismo e del federalismo)

19 maggio 2010

1. Premessa

In merito alla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale l'attenzione dei media si è soprattutto concentrata su alcune parti del provvedimento capaci di suscitare l'interesse dell'opinione pubblica, nonostante l'oggettiva difficoltà del tema. Il sistema di perequazione rientra sicuramente tra questi, soprattutto per il conclamato abbandono del criterio della "spesa storica" a favore dei costi standard. Su questo versante, sono state anche effettuate numerose stime dei risparmi – e, quindi, dei guadagni di efficienza – ottenibili con il nuovo approccio, in particolare nell'ambito della sanità pubblica, risparmi, tra l'altro, in gran parte a carico del Lazio e delle regioni del sud.

L'autonomia finanziaria, anzi, il "riconoscimento", per la prima volta, di una piena autonomia finanziaria alle regioni e agli enti locali, è stato un altro dei temi più spesso richiamati all'attenzione del grande pubblico. Sotto questo profilo, il contenuto innovativo

[*] Testo della relazione presentata al Convegno dal titolo "Il sistema delle autonomie territoriali dopo la legge sul federalismo fiscale", Consiglio delle Autonomie Locali della Regione Lazio, Roma 1 marzo 2010.

della legge deriverebbe dalla creazione di un collegamento forte tra spese ed entrate tributarie "geografiche" (cioè prodotte nel territorio di ciascun ente), dall'ampliamento dell'autonomia impositiva e dal definitivo abbandono dei trasferimenti vincolati come forma di finanziamento ordinario delle funzioni decentrate.

La situazione è tuttavia più complessa. Limitandosi a considerare la questione dell'autonomia finanziaria – del resto strettamente connessa a quella della perequazione e certamente non meno importante, sia per rendere significativo il decentramento istituzionale e amministrativo, sia per l'incentivazione dell'*accountability* – ci si accorge, infatti: da un lato, che la genericità dei contenuti della delega può consentirne un'attuazione molto al di sotto delle aspettative per quanto riguarda i cambiamenti rispetto alla situazione attuale; dall'altro, che, in vista della tutela di interessi nazionali (come il coordinamento e il risanamento della finanza pubblica, ma anche la garanzia di livelli essenziali di prestazioni) la stessa l. 42, prevede, come del resto era inevitabile, svariati limiti all'autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Quanto appena affermato risulta più chiaramente se, come si cercherà di fare nella relazione, l'autonomia finanziaria viene considerata non solo con riferimento alle sue due principali articolazioni previste all'art. 119 Cost. (autonomia di entrata e di spesa), ma anche agli specifici contenuti che, su entrambi i versanti, risultano attualmente oggetto di vincoli da parte del governo centrale.

2. Una valutazione oggettiva delle prospettive di ampliamento dell'autonomia di entrata.

Per valutare i possibili effetti sull'autonomia di entrata degli enti territoriali, connessi all'attuazione della l. 42, è opportuno considerare separatamente due aspetti:

- il ruolo che, nel futuro assetto, avranno le entrate tributarie prodotte nel territorio di ciascun ente, nel finanziamento delle funzioni decentrate;
- i margini di manovra che saranno riconosciuti agli enti territoriali per l'attuazione di politiche fiscali, volte ad adeguare il volume delle entrate al fabbisogno effettivo di spesa.

Circa il primo punto, le prospettive sono per molti aspetti positive. Attualmente in Italia, come del resto nella maggior parte dei paesi OCSE, la differenza tra livello di decentramento della spesa pubblica (pari a circa il 50%) e quello del decentramento del gettito tributario (pari a circa il 20%) è di 30 punti percentuali. Con l'attuazione della legge, tale gap – normalmente definito "*vertical fiscal imbalance*" – dovrebbe essere sensibilmente ridotto, essendo l'attribuzione alle regioni di una compartecipazione geografica al gettito Iva e

l'attribuzione alle regioni e agli enti locali di una compartecipazione all'Irpef, uno dei pochi punti fermi della delega.

Spesso viene osservato che il semplice ampliamento delle compartecipazioni al gettito di tributi -introdotti e completamente gestiti dallo Stato in sostituzione di preesistenti trasferimenti - rappresenterebbe di per sé un incentivo, nei confronti degli amministratori locali, a gestire meglio le risorse, sia per il radicamento delle spese sul territorio, sia perché gli enti potrebbero comunque manovrare il gettito collaborando con lo Stato nella lotta all'evasione. Se, però si tiene conto dell'esperienza delle regioni a statuto speciale – dove le compartecipazioni coprono più dell'80% delle spese correnti – deve concludersi che tale strategia di promozione dell'*accountabilty* ha, in definitiva, una portata modesta.

Molto più importate è che agli enti territoriali siano riconosciuti margini significativi di autonomia tributaria, per consentire loro l'attuazione in prima persona di politiche fiscali.

Premesso che già ora l'autonomia tributaria degli enti territoriali non è del tutto trascurabile – visto che i tributi propri assicurano, in media, il 44% delle entrate correnti delle regioni a statuto ordinario e il 57% nel caso degli enti locali (ovviamente prima della cancellazione dell'Ici sulla prima casa) – la l. 42 contiene sicuramente varie disposizioni che, in teoria, potrebbero potenziarla.

Rientra in questo ambito, in primo luogo, il potere di istituire nuovi tributi, riconosciuto, per la prima volta, sia alle regioni che agli enti locali, anche se, questi ultimi, potranno solo introdurre e regolare fattispecie impositive già previste da leggi dello Stato e delle regioni. Ma sono importanti anche altre disposizioni, dai contenuti meno eclatanti e, per questo, spesso non evidenziate in modo adeguato. Ad esempio:

- il fatto che per i tributi propri derivati dalla legislazione statale – come sono, nell'attuale ordinamento, l'Irap, l'addizionale regionale e comunale all'Irpef, la tassa automobilistica, l'Ici – vengano precisati gli spazi di manovra da riconoscere ad ogni livello di governo. In particolare, le regioni potranno intervenire su aliquote e detrazioni nel caso delle addizionali a tributi erariali e, per tutti gli altri tributi propri, anche su esenzioni e deduzioni, ma sempre secondo i criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria (art. 7, 1, c). Per gli enti locali, invece, gli spazi di autonomia decisionale potranno riguardare solo la manovra delle aliquote, sempre entro gli spazi individuati dalla legislazione statale (art. 12, 1, a);
- il fatto che il sistema di perequazione sia strutturato in modo da risultare neutro rispetto alle variazioni di gettito dei tributi propri derivati connesse a politiche fiscali degli enti

territoriali, così da non disincentivare l'adozione di aliquote diverse da quelle standard previste dallo Stato;

- il fatto che, per i tributi propri derivati, lo Stato possa modificarne la disciplina solo previa contestuale adozione di misure di compensazione del gettito (modifica delle aliquote standard o attribuzione di altri tributi) e previa quantificazione degli effetti finanziari delle predette misure in sede di Conferenza per il coordinamento della finanza pubblica (art. 2, 2, t).

Accanto a questi aspetti positivi, nella l. 42 vi sono, tuttavia, anche una serie elementi che contribuiscono a rendere molto incerto un effettivo potenziamento del ruolo dei tributi propri nei bilanci degli enti territoriali. Di particolare interesse sono i seguenti:

- l'assenza assoluta di previsioni su quale dovrà essere, nell'ambito delle entrate tributarie, il peso rispettivo dei tributi propri e delle compartecipazioni. Essendo queste ultime molto meno problematiche sia per lo Stato (in termini di efficienza del sistema fiscale e di controllo della pressione tributaria nazionale), sia per gli enti territoriali (assicurando un gettito prevedibile nel tempo senza i costi politici connessi al prelievo diretto di risorse dalle tasche dei cittadini), è probabile che, alla fine, proprio le compartecipazioni finiscano per risultare la principale entrata tributaria;
- la difficoltà oggettiva, da parte degli enti territoriali, di introdurre nuove fattispecie impositive. A prescindere dalla problematicità di inventare ulteriori forme di prelievo rispetto alle numerosissime già esistenti, resta il fatto che la stessa l. 42 prevede – e, giustamente, almeno dal punto di vista del contribuente - vincoli molto stringenti per l'esercizio di tale potere visto che i nuovi tributi "propri", non dovranno incidere su "presupposti già assoggettati a imposizione erariale" (art. 7,1,b,3), e saranno comunque soggetti ai principi in materia di coordinamento tributario, alla definizione dei quali si dovrà provvedere con alcuni dei decreti legislativi di cui all'art. 2 della legge richiamata. Una conferma di quanto appena detto, si può avere considerando l'esperienza in materia della regione Sardegna. I nuovi tributi propri della regione, istituiti nel 2006 e nel 2007 con le sue leggi finanziarie, nel giro di poco tempo sono stati tutti soppressi, perché risultati incompatibili con i principi nazionali o comunitari in materia fiscale;
- l'assoluta mancanza di indicazioni su quali dovranno essere i futuri tributi propri derivati degli enti territoriali. Per le regioni si menzionano, con riferimento alle modalità di finanziamento delle specifiche tipologie di spesa di questo livello di governo (funzioni Lep, trasporto locale e altre funzioni), solo due tra quelle ora esistenti, l'addizionale Irpef

e l’Irap e, della seconda, cioè di gran lunga la più importante in termini di gettito, è altresì prevista la soppressione, ma non i tributi che dovranno sostituirla. Nel caso degli enti locali, viene effettuato, per i comuni, un generico riferimento alla imposizione immobiliare (escludendo, tuttavia, l’Ici sulla prima casa) e, per le province , a tributi il cui presupposto impositivo sia connesso al trasporto su gomma. Eppure degli scenari di riallocazione delle imposte tra centro e periferia potevano certamente essere prospettati, tanto più che in materia, l’Alta Commissione per il federalismo fiscale, a suo tempo, aveva già avanzato proposte concrete;

- infine, non va dimenticata la propensione dell’attuale governo, responsabile dell’attuazione della l. 42, ad adottare provvedimenti fortemente lesivi dell’autonomia impositiva dei governi locali, in vista del raggiungimento di obiettivi nazionali ritenuti prioritari (sostegno del reddito delle famiglie, rilancio della competitività delle imprese, riduzione della pressione tributaria).

Se, con l’attuazione della l. 42, non venisse adeguatamente tutelata la flessibilità dei bilanci dal lato delle entrate, si tratterebbe di un dato preoccupante. Una dinamica delle spese effettive superiore a quella prevista, infatti, non può essere sempre e solo coperta con provvedimenti di contenimento. Una conferma al riguardo deriva dai piani di rientro in corso di attuazione nelle regioni con rilevanti deficit sanitari, nei quali gli interventi sulle spese sono sempre accompagnati da un innalzamento delle aliquote dei tributi regionali. Nel Lazio, ad esempio, l’incremento delle aliquote dell’Irap e dell’addizionale Irpef ha fatto salire la pressione tributaria imputabile alle imposte regionali quasi di un punto (dal 3,22% del 2003 al 4,19% del 2008).

Va anche detto, però, che l’attuazione di politiche tributarie è solo uno dei modi attraverso i quali può esprimersi l’autonomia di entrata. Altrettanto importante può essere la possibilità di porre in essere politiche tariffarie, in particolare nei comuni, nonché politiche di indebitamento e politiche di sfruttamento economico del patrimonio immobiliare disponibile.

Per le tariffe, la l. n. 42 si limita a menzionarle in modo esplicito a proposito degli enti locali, ma non delle regioni, nonostante il fatto che i ticket (cioè le tariffe per l’accesso ai servizi sanitari) abbiano già una certa importanza, se non altro per calmierare la domanda di assistenza farmaceutica e specialistica.

Anche sulla disciplina del ricorso all’indebitamento la l. n. 42 non contiene norme specifiche, per cui dovrebbero continuare a valere i limiti previsti dalla normativa vigente e, in particolare, da quelle del patto di stabilità. Con riferimento a quest’ultimo, tuttavia, la

cosiddetta regionalizzazione delle norme del patto relative agli enti locali – prevista dalla l. 42 (art.17,1,c) - potrebbe produrre positivi effetti dato che, nelle regioni in cui si riusciranno a raggiungere i necessari accordi con gli enti locali, il limite "nazionale" all'accensione di debiti per la realizzazione di investimenti potrebbe essere reso flessibile, in modo da favorire gli enti dove le esigenze al riguardo sono più urgenti. Tale indirizzo, del resto, risulta confermato dalla l. 196/2009 in base alla quale (art. 8, 4) la Decisione di finanza pubblica e la legge di stabilità individuano la quota di indebitamento "per il complesso delle province e dei comuni, articolata per regioni".

Per quanto riguarda le possibilità di sfruttamento economico del patrimonio immobiliare, l'attuazione della l. 42 potrebbe pure assicurare un miglioramento rispetto alla situazione attuale, a causa del previsto trasferimento di beni dello Stato alle regioni e agli enti locali, in base all'art. 19. Essendo stato già approvato dal Governo (il 17/12/2009) una schema di decreto legislativo in materia, il cosiddetto federalismo demaniale potrebbe risultare il primo ad essere concretamente avviato. Non è qui possibile entrare nei dettagli del testo, ma almeno due osservazioni vanno fatte. La prima è che si rinvia ad una serie di ulteriori provvedimenti applicativi, per cui i tempi di attuazione potrebbero non essere così brevi. La seconda concerne gli effetti finanziari connessi al trasferimento dei beni. In base all'art. 1, ma il concetto viene ribadito più volte anche in altri articoli, questo trasferimento avverrà a "titolo non oneroso". Tuttavia, una forma di compensazione nei confronti dello Stato a carico degli enti che decideranno di accettare il trasferimento dei beni è, in realtà, prevista. Essi, infatti, dovranno subire una decurtazione delle entrate loro spettanti "in funzione della riduzione delle entrate erariali" conseguente al trasferimento dei beni (art. 7, 2). I criteri e i tempi per tale decurtazione saranno determinati con successivi Dpcm, ma è evidente che si tratta di un punto fondamentale per valutare gli esiti finali dell'operazione. Ad esempio, se le entrate da decurtare corrispondessero solo alle rendite attualmente percepite dallo Stato, presumibilmente molto basse e per alcuni beni nulle, potrebbe verificarsi una situazione del genere: da un lato, gli enti territoriali, sfruttando in modo efficiente i beni ottenuti, nel tempo otterrebbero notevoli entrate aggiuntive, ma distribuite in modo diverso sul territorio; dall'altro, nel bilancio statale, le entrate acquisite con il trasferimento, risulterebbero insufficienti a compensare la perdita di valore patrimoniale da esso subita.

3. Una valutazione oggettiva delle prospettive di ampliamento dell'autonomia di spesa.

La gestione delle risorse iscritte nei bilanci degli enti territoriali incontra sempre dei vincoli posti da livelli superiori di governo. Il modo più frequente - e più trasparente - attraverso il

quale vengono imposti tali vincoli è il finanziamento delle funzioni decentrate anche attraverso trasferimenti di scopo, destinati a garantire il raggiungimento di obiettivi di interesse generale o, comunque, non esclusivamente locale. Il ricorso a tale strategia, che si riscontra in tutti i modelli di federalismo fiscale – compresi, ad esempio. quello canadese e statunitense - in Italia risulta, tuttavia, fortemente limitato. La l. 42, coerentemente con i principi di cui all'art. 119 Cost. e confermando un indirizzo di *policy* già avviato in anni precedenti, prevede che il finanziamento ordinario delle funzioni delle regioni e degli enti locali – quelle già trasferite e quelle ancora da trasferire - sia assicurato da entrate tributarie, integrate, ove necessario, da assegnazioni del fondo perequativo, cioè da fonti di finanziamento per le quali non potranno essere previsti vincoli di destinazione (art. 7, 1, e, e art. 9, 1, h). Inoltre, pur ammettendo l'uso di trasferimenti speciali a favore degli enti territoriali nelle ipotesi previste al comma 5 dell'art. 119 Cost., la l. 42 stabilisce che su obiettivi e criteri di utilizzazione di tali fondi il governo debba raggiungere apposite intese in Conferenza unificata. Infine, i finanziamenti speciali dovranno essere raggruppati, per livello di governo, in appositi capitoli del bilancio dello Stato, in modo da garantire la trasparenza sul ricorso a questa forma di finanziamento "eccezionale".

Ma limitare l'uso dei trasferimenti di scopo – che già ora rappresentano una quota modesta delle entrate degli enti territoriali (in media meno del 20%, compresi quelli della Ue) - fornisce una valida difesa dell'autonomia di spesa da ingerenze del governo centrale?

Per rispondere in modo oggettivo a questa domanda bisogna considerare l'intero impianto della legge. Così facendo ci si accorge:

- che il modello di finanziamento degli enti territoriali previsto, si basa sull'attribuzione di specifiche entrate al finanziamento di specifiche tipologie di spesa. Ad esempio, nel caso delle regioni, certe entrate tributarie e una quota specifica del fondo perequativo saranno destinate alle funzioni per le quali sono previsti livelli essenziali di prestazione e altre entrate e un'altra quota del fondo perequativo al finanziamento delle rimanenti materie. Da tale approccio può ragionevolmente derivare lo spezzettamento del bilancio in più sezioni e, quindi, di fatto, una predeterminazione dell'ammontare delle risorse che potranno essere destinate alle varie tipologie di spesa;
- che la previsione – del resto inevitabile - di livelli essenziali di prestazioni per determinate funzioni, implica, per gli enti territoriali, il vincolo ad impegnare, per ciascuna di tali funzioni, un ammontare di risorse almeno pari a quello dei costi standard associati ai Lep. In futuro il problema potrebbe riguardare anche gli enti locali, ma, da subito, assume proporzioni estremamente rilevanti nei confronti delle regioni. In base alla l. 42, infatti, le

funzioni di questo livello di governo soggette a Lep sono la sanità, l’assistenza, l’istruzione e, per certi aspetti, il trasporto pubblico locale, cioè materie che assorbono, mediamente, l’80% del totale delle spese correnti. E va ricordato che si tratta di un vincolo estremamente rigido, soprattutto per le regioni che, come il Lazio, finora hanno avuto, per la sanità, spese superiori al costo stimato. Infatti, da un lato è impossibile sospendere l’erogazione dei Lep e, dall’altro, è ora anche impossibile – in base a recenti intese Stato- regioni - assicurarli effettuando spese in deficit oltre un certo livello prestabilito (attualmente il 5%), pena il commissariamento della regione ai sensi dell’art. 120 Cost., c. 2 (come è avvenuto) e una serie di altre sanzioni molto gravi, fino allo scioglimento del Consiglio regionale e alla rimozione del Presidente della Giunta, ai sensi dell’art. 126 Cost. come interpretato dalla l. 42 (art. 17, 1, e).

- che la l. 42 – molto opportunamente – rinforza l’operatività del Patto di stabilità interno, attraverso un decisivo miglioramento della trasparenza dei conti, il rafforzamento dei controlli e un ampio impianto di premi (discrezionali) per gli enti virtuosi, ma soprattutto di sanzioni (automatiche) a carico di quelli inadempienti. Secondo la legge, le regole del Patto dovrebbero riguardare solo i saldi di bilancio, ma l’esperienza (anche quella post l. 42, come dimostra la finanziaria per il 2010) insegna che il vizio di mortificare l’autonomia di spesa degli enti territoriali – per esigenze di coordinamento della finanza pubblica – intervenendo non solo su specifiche categorie di spesa ma anche su specifiche poste di bilancio, è ancora lontano dall’essere perso;
- infine che, nel caso di comuni e province, ulteriori vincoli derivano dalla prassi, ancora seguita dalla maggior parte delle regioni (Lazio compreso) di dare attuazione al principio della sussidiarietà verticale finanziando le funzioni trasferite con trasferimenti di scopo.

4. E allora, quella della l. 42 sarà veramente una nuova autonomia finanziaria?

In base alle considerazioni fin qui svolte, sensibili miglioramenti dell’autonomia finanziaria rispetto alla situazione attuale sembrano per lo meno improbabili.

Per quanto riguarda l’autonomia di entrata, la ristrettezza oggettiva dei margini per il concreto esercizio di un potere impositivo autonomo da parte degli enti territoriali, la vaghezza delle delega circa i tributi propri derivati dalla legislazione statale che dovranno essere affettivamente attributi a regioni ed enti locali e, al contrario, l’enfasi posta sul futuro ruolo delle compartecipazioni a tributi erariali nel loro finanziamento, l’esigenza (politica ma anche reale) di ridurre la pressione tributaria nazionale e di semplificare il sistema impositivo, sono tutti elementi che portano a far ritenere già un successo il mantenimento, da parte degli enti

territoriali, del ruolo attuale di “comparse” sulla scena della politica fiscale nazionale. Ciò nonostante, il previsto ampliamento delle compartecipazioni geografiche in sostituzione di preesistenti trasferimenti comporterà comunque dei vantaggi, se non altro perché farà aumentare il peso delle entrate “certe” e programmabili nel tempo. Inoltre, come si è sottolineato, prospettive interessanti potrebbero aprirsi sul fronte delle entrate derivanti dallo sfruttamento economico del patrimonio immobiliare, quando si sarà data attuazione al cosiddetto federalismo demaniale.

Per l’autonomia di spesa, le prospettive di miglioramento sono ancora meno rosee. Nonostante la prevista riduzione del ricorso a trasferimenti vincolati, resta il fatto:

- che, soprattutto nel caso delle regioni, circa l’80% del totale delle spese correnti dovrà essere necessariamente destinato a garantire i livelli essenziali di prestazioni previsti per ciascuna delle materie che rientrano in tale tipologia, cioè la sanità, l’assistenza, l’istruzione e il trasporto pubblico locale. In parte, del resto, una questione analoga vale anche per gli enti locali in relazione alle loro funzioni fondamentali e soprattutto se anche per essi, come previsto nella legge, verranno individuati servizi con Lep;
- che ulteriori ostacoli ad una autonoma gestione del bilancio continueranno a derivare dal patto di stabilità interno, uno strumento per altro indispensabile per garantire il concorso delle autonomie al risanamento della finanza pubblica.

In conclusione, l’autonomia finanziaria, intesa come ampia discrezionalità di scelta nell’attuazione di politiche fiscali e di spesa, nella l. 42 incontra sicuramente limiti molto forti. Tuttavia, essa può consentire di attuare un’altra forma di autonomia, quella che si sostanzia nel far ricadere le conseguenze buone e cattive della gestione sugli amministrati e, quindi, sugli amministratori. Forse, questo, è un concetto di autonomia meno appariscente, ma non meno importante e, in definitiva, è l’unico sostenibile per il paese, se si tengono presenti una serie di elementi come: il perdurante svantaggio economico del meridione; la situazione precaria della finanza pubblica; e, *last but not least*, lo sbilanciamento del decentramento realizzato in Italia, soprattutto nel caso delle regioni, verso servizi per i quali è largamente condivisa l’esigenza di prestazioni essenziali uniformi sul territorio (e non è un caso che l’ipotesi del commissariamento quando l’erogazione di tali prestazioni sia in pericolo, sia stata inserita nell’art. 120 Cost. con la riforma del 2001).

Per questo tipo di autonomia – che, in definitiva, coincide con l’*accountability* – è tuttavia indispensabile:

- una assoluta trasparenza, comparabilità e accessibilità dei dati sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali e sul livello di *performance* di ciascuno (cosa che, attualmente, manca del tutto);
- un elevato grado di programmabilità delle risorse dalle quali dipende il finanziamento ordinario delle funzioni (che può sicuramente essere migliorato);
- la possibilità di far fronte ad eventuali scostamenti marginali tra spese previste e spese effettive, manovrando la leva tributaria (cosa ora in parte già possibile) e permettendo agli enti di beneficiare immediatamente del maggior gettito connesso a tali manovre (cosa, ora, del tutto inesistente);
- un sistema di perequazione che non finanzi i costi imputabili a inefficienze di gestione (cosa, anche questa, in gran parte assente, soprattutto nei confronti degli enti locali);
- un'ampia condivisione tra Stato ed autonomie territoriali, degli obiettivi di contenimento della finanza pubblica, della dinamica della spesa in determinati settori (a partire, ovviamente dalla sanità) e delle sanzioni da applicare a carico degli enti che non rispettino gli obiettivi concordati (cosa, anni addietro, quasi impensabile ma sulla quale si stanno facendo già notevoli progressi come ad esempio dimostra, da ultimo, l'intesa Stato regioni del dicembre 2009 sul contenimento della spesa sanitaria);
- l'introduzione di margini di flessibilità nelle regole di finanza pubblica a carico degli enti locali, attraverso il potenziamento delle interrelazioni finanziarie tra questi e la regione di appartenenza (cosa che, finora, si è effettivamente realizzata, e con successo, solo nelle regioni a statuto speciale del nord e nelle province autonome).

La legge delega 42 su tutti questi aspetti è piena di buoni propositi. Ma, come è stato spesso sottolineato, i principi in essa contenuti lasciano molto spazio alla fantasia del governo nel disegnarne la concreta attuazione. Perché dal provvedimento possa scaturire la nuova autonomia finanziaria alla quale sopra si è fatto riferimento, tutti gli attori coinvolti – a partire dalle regioni e dagli enti locali – dovranno, quindi, seguire attentamente la definizione dei decreti delegati, anche per evitare eventuali derive verso una formulazione finalizzata principalmente ad assicurare vantaggi solo ad una parte del paese e dei suoi cittadini. E proprio questo convegno potrebbe essere già un segno tangibile della volontà di partecipazione attiva da parte delle autonomie alla costruzione di un nuovo modello di federalismo fiscale, capace di conciliare equità ed efficienza.

Il «federalismo fiscale»

Commento alla legge n. 42 del 2009

a cura di

Antonio Ferrara e Giulio M. Salerno

Jovene editore 2010

INDICE

UNO SGUARDO INTRODUTTIVO

COMMENTO ALLA LEGGE

CAPO I

CONTENUTI E REGOLE DI COORDINAMENTO FINANZIARIO

CAPO II

RAPPORTI FINANZIARI STATO-REGIONI

Capo III

FINANZA DEGLI ENTI LOCALI

Capo IV

FINANZIAMENTO
DELLE CITTÀ METROPOLITANE

Capo V

INTERVENTI SPECIALI

Capo VI

COORDINAMENTO
DEI DIVERSI LIVELLI DI GOVERNO

Capo VII

PATRIMONIO DI REGIONI ED ENTI LOCALI

Capo VIII

NORME TRANSITORIE E FINALI

Capo IX

OBIETTIVI DI PEREQUAZIONE E DI SOLIDARIETÀ PER LE REGIONI A STATUTO SPECIALE E PER LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E DI BOLZANO

Capo X

SALVAGUARDIA FINANZIARIA ED ABROGAZIONI

FEDERALISMO FISCALE: LA VERITA', PRIMA DI TUTTO, E POI GLI STRUMENTI PER IL CAMBIAMENTO.

di

Ettore Jorio

(Professore di Diritto Amministrativo sanitario – Università della Calabria)

30 giugno2010

Sommario: *1. Le più recenti considerazioni della Corte dei Conti; 2. I piani di rientro e gli errori di ipotesi; 3. Due soluzioni al dilagare del debito: l'inventario delle consistenze e la previsione di un reato specifico; 3.1 L'inventario delle consistenze; 3.2 La previsione di un reato specifico; 4. Tanta cultura di governo e qualche commissariamento in più.*

1. Le più recenti considerazioni della Corte dei Conti

La relazione della Corte dei Conti, "Sezioni riunite" in sede di controllo, sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario trascorso - formalmente comunicata ai Presidenti di Camera e Senato il 24 giugno appena trascorso - ha messo il dito, tra l'altro, sulla piaga dei piani di rientro per il disavanzo sanitario 2009 delle Regioni[1]. Nel fare ciò ha evidenziato la crescita di quelle resesi inadempienti a contenere i propri costi entro i finanziamenti assegnati, in sede di riparto del redivivo Fondo sanitario nazionale. Tra queste anche il Piemonte, l'Emilia-Romagna, il Veneto e la Puglia. Queste ultime, a differenza delle altre due che sembrano esserci riuscite, dimostratesi ancora incapaci di soddisfare il loro *deficit* corrente con risorse proprie da rinvenire nel loro bilancio generale.

[1] La Corte dei Conti ha, di fatto, ribadito il suo giudizio negativo sui piani di rientro in corso, in stretta coerenza con quanto già rappresentato nella sua deliberazione n. 22/2009/G, depositata il 28 dicembre 2009.
Sull'argomento: **Turno R.**, *Un flop i piani di rientro per la sanità*, IlSole24Ore-Sanità, n. 2, 2010; **Jorio E.**, *I Piani di rientro dei debiti sanitari regionali. Le cause, le proposte e le eccezioni*, www.federalismi.it, n. 2, 2009.

Un disavanzo complessivo, quello rinvenuto dalla Magistratura contabile nell'anno 2009, che ammonterebbe a 4,6 Mld di euro al lordo di quello calabrese, il quale, nei suoi 1.125,2 mln di euro, comprenderebbe una gran parte dei componenti straordinari di reddito negativi di competenza degli anni precedenti - soprattutto 2001/2006 -, in quanto tali da trattarsi diversamente, dal momento che rientrerebbero a pieno titolo nel debito pregresso e non già nel risultato operativo corrente.

La Corte dei Conti, nel concludere l'argomento "spesa sanitaria" (pag. 41), ha preso atto che con il 2009 si è chiuso il primo triennio di gestione dei cosiddetti piani di rientro, di cui al comma 180 dell'art. 1 della Finanziaria 2005 (legge n. 311/04) e successive.

In proposito, ha tracciato un consuntivo su quanto accaduto, giudicato decisamente negativo specie per le solite e bene individuate aree territoriali del centro-sud del Paese. Ha stigmatizzato, comunque, la non incidenza dell'intervento di risanamento dei conti sul contenimento dei costi, ovunque spropositati rispetto alla portata qualitativa dei Lea garantiti ai cittadini, fatte salve quelle Regioni ove si è registrata e si registra ancora una consistente mobilità attiva (portatrice di sensibili ricavi aggiunti) che, di contro, ha affossato sensibilmente i conti delle Regioni di provenienza. Queste ultime, infatti, incapaci di riorganizzare funzionalmente il loro sistema sanitario, sono state e sono costrette a sopportare i costi fissi e generali di mantenimento del loro Ssr, maggiorati dei pagamenti afferenti la loro ingente mobilitazione passiva, pesantemente sopportata negli anni, sia in termini di economia diretta che di disagio per gli assistiti.

A ben vedere, la Corte dei Conti ha evitato, in siffatto appuntamento istituzionale, così come invece aveva avuto modo di fare nel dicembre 2009[2], di soffermarsi sul debito pregresso della sanità che, per la sua entità plurimiliardaria, sta rendendo improba la vita istituzionale di molte Regioni italiane, indebitate per miliardi di euro, dalla quasi impossibile copertura con l'esclusivo ricorso alle loro autonome disponibilità economiche. Un dramma, questo, che potrebbe mettere a rischio l'esordio del cosiddetto federalismo fiscale, che diverrà operativo dal 2013, ancorché in un regime di transitorietà quinquennale.

2. I piani di rientro e gli errori di ipotesi

Da tali considerazioni emerge un dato significativo, ovverosia che lo stato di eccessivo disagio economico-finanziario vissuto da qualche Regione del Centro (Lazio, *in primis*) e dalla quasi totalità delle Regioni del Mezzogiorno sta modificando le regole delle loro

---

[2] **Jorio E.**, *La Corte dei Conti boccia i piani di rientro regionali del debito pregresso della sanità*, www.federalismi.it, n. 2, 2010.

politiche sanitarie. In alcune di più che in altre, sono tutte alla spasmodica ricerca di come riformare strutturalmente il loro sistema sanitario e la relativa spesa.

Sono in cinque (Abruzzo, Calabria, Campania, Molise e Sicilia), oltre al Lazio, le Regioni interessate dai cosiddetti piani di rientro dei debiti pregressi. Strumenti, questi, finalizzati a rimediare, oltre che agli abituali disavanzi correnti, a ripianare passività verso fornitori di beni e servizi, oramai di dimensioni enormi.

Un evento straordinario, per tipologia progettuale e dimensione economica dell'adempimento, che distrae le istituzioni regionali dai loro compiti di pianificazione ordinaria, ovverosia dalla redazione dei loro Piani sanitari regionali, attraverso i quali esprimere e realizzare le migliori politiche salutari.

Ebbene sì, le anzidette Regioni (verosimilmente destinate ad incrementarsi come numero) - nonostante impegnate nella elaborazione del loro "programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento" del Servizio sanitario regionale (così la Finanziaria 2005 definisce il piano di rientro), anch'esso triennale - non si preoccupano dei loro Piani sanitari. Così facendo, disattendono la loro programmazione triennale ordinaria, attraverso la quale prevedere il miglioramento del rapporto assistenza/assistito, fondato sul bisogno di salute reale da soddisfare nella sua continua evoluzione[3].

Esse sono, infatti, esclusivamente impegnate - peraltro con risultati di non assoluto rilievo, per come considerato anche dalla Corte dei Conti - nella copertura dei loro disavanzi correnti (che oramai non risparmiano neppure le Regioni tradizionalmente ritenute "virtuose") e nel ripianamento dell'enorme patrimonio netto negativo accumulato in tanti anni di incuria gestionale. Un compito arduo, dunque, non facilmente assolvibile, dal momento che una tale difficoltà economica comporta l'ineludibile utilizzazione delle risorse, per modo di dire libere, rinvenibili nelle pieghe dei loro bilanci ordinari, già a secco di finanziamenti. Una situazione, questa, addirittura resa impossibile in rapporto al ripiano dei loro debiti pregressi miliardari, in attesa di qualche miracolo ovvero di un intervento statale di dimensioni tanto gigantesche da esigere più di una delle attuali manovre finanziarie destinate esclusivamente *ad hoc*.

Da una tale constatazione dei fatti emerge una sorta di fallimento delle politiche di risanamento della sanità degli ultimi anni[4], che conta di un debito pregresso consolidato spesso multimiliardario, incrementato annualmente degli interessi moratori e di quelli finanziari che gravano sulla gestione corrente, di per sé produttiva di un inarrestabile

---

[3] **Jorio E.**, *I piani di rientro del debito sanitario e i rischi della legislazione dell'emergenza*, www.federalismi.it, n. 13, 2009.

[4] **Jorio E.**, *Il fallimento della programmazione*, IlSole24Ore-Sanità, n. 5, 2010.

disavanzo, causato dall'incancrenirsi dei problemi che affliggono la pubblica amministrazione in generale (esempi: esubero di personale, eventualmente da ridurre con il blocco del *turn over* discriminato, sì da effettuare i necessari tagli sul ceto più propriamente amministrativo, in eccesso rispetto a quello più propriamente salutare; strutture inadeguate e tecnologie obsolete; assenza di controlli in senso lato; nebulosità nelle procedure di acquisto di beni e servizi, che troppo spesso trascurano la prescritta trasparenza; managerialità chiaramente inadeguata; rapporti con i privati erogatori viziati nei termini contrattuali, troppo sbilanciati negli interessi da perseguire; professionisti convenzionati avulsi dalla logiche collaborative, anche perché non incentivati culturalmente; eccetera)[5].

Su tutto, a fronte dell'obbligo di risanare i conti regionali, emergono due errori di ipotesi.

Il primo, di tipo culturale, che ha introdotto nella politica delle Regioni una distorsione concettuale. Quella di ritenere, sotto il profilo dell'efficacia dell'azione salutare, il piano di rientro del debito pregresso e/o del disavanzo corrente - e quindi comunque finalizzato a dare soluzione ad una diseconomia *lato sensu* - uno strumento sostitutivo di quello, anch'esso triennale, di programmazione socio-sanitaria, funzionale a migliorare l'esigibilità dei livelli essenziali di assistenza da parte dei cittadini. Una supposizione del tutto errata, atteso il fatto che dalle precarie condizioni esistenziali dei diversi sistemi sanitari regionali, soprattutto di quelli del sud, emergono semmai costanti e improrogabili necessità di investimenti in ristrutturazioni e (ri)ammodernamenti, interdette però dalle misure di contenimento pattuite, tra le Regioni sottoposte al relativo onere e il Governo, negli Accordi interistituzionali di risanamento, di presa d'atto dei singoli piani regionali condivisi.

Il secondo, di tipo strategico, che ha imposto alle Regioni un risultato non conseguibile con il seppur puntuale rispetto di una semplice previsione normativa statale. Sarebbe, infatti, occorsa, al riguardo, la contemporanea adozione di riforme strutturali, accompagnate da politiche di rigore, non facilmente individuabili da quelle tipologie di governi regionali abituati da decenni a spendere e spandere nell'esclusivo interesse della sua classe dirigente, intenta unicamente ad auto-riprodursi. Se fosse così semplice, non sarebbero perdurati sino ad oggi i routinari disavanzi correnti che, nel 2009, come riferito dal Magistrato contabile, hanno oltrepassato la soglia dei 4,5 Mld di euro, contribuendo così ad incrementare sensibilmente "il buco" della sanità, che è facile presumere orientato a traguardare, tra non molto, i 30 Mld di euro.

---

[5] **Jorio E.**, *Una più accurata certezza nel controllo del debito sanitario e nella individuazione delel soluzioni*, www.federalismi.it, n. 7, 2009.

Il legislatore del 2005 e quelli successivi, nell'attesa dell'introduzione del federalismo fiscale, hanno erroneamente supposto, spesso consenziente la Conferenza Stato-Regioni, di potere riparare - con le attuali strategie/strumenti giuridico-economici, premianti soprattutto per i responsabili del disastro (ne è una prova la recente disposizione legislativa che obbliga a nominare commissari *ex* art. 120, comma 2, della Costituzione, gli stessi presidenti delle Regioni resesi inadempienti) - a decenni di brutte abitudini consolidatesi nel governo della spesa sanitaria. Con tutto questo hanno stimolato una ingiustificata speranza di risanamento generale e hanno prodotto una regolazione inadeguata e scoordinata, spesso lontana dalla tutela degli interessi pubblici in gioco. Lo hanno fatto prevedendo un inefficace sistema di verifica periodica del debito e di precaria assistenza al loro percorso di ripianamento. Lo hanno fatto solleticando la fantasia delle Regioni che, vistesi chiuse nell'angolo, hanno incentivato la loro creatività contabile, dichiarando virtù non possedute e proponendo soluzioni molto ipotetiche, molto spesso persino rimaste solo sulla carta. Insomma, così facendo si è incentivato il perdurare nel tempo dei "dialetti contabili", ovverosia di quel modo diffuso di rappresentare nelle corrispondenti diversità geografiche i saldi di rientro programmato più utili per il superamento dell'esame relativo, coadiuvati in questo, spesso incolpevolmente, dall'attuale sistema di controllo non propriamente all'altezza dei suoi compiti[6].

Cosa ci vorrà? E' difficile dirlo. Certamente occorrerà una immediata modifica del sistema, mettendo da parte quanto non ha funzionato fino oggi. Verosimilmente si dovrà fare ricorso ad una perequazione straordinaria che renderà eguali le condizioni di partenza del federalismo fiscale ormai alle porte.

Solo così i costi *standard*, ancora in cerca di una loro precisa identità economica, potranno costituire il rimedio ai vecchi e ai nuovi mali.

3. Due soluzioni al dilagare del debito: l'inventario delle consistenze e la previsione di un reato specifico

Questo è quanto accaduto fino ad oggi nella gestione di un debito pregresso complessivo del Servizio sanitario nazionale che va ben oltre i 20/22 Mld accertati e di un ricorrente disavanzo annuo, che pochissime Regioni sono riuscite ad arrestare o a contenere ovvero, molto raramente, a non produrre.

---

[6] **Jorio E.**, *Un ripiano dei debiti vittima degli "errori di ipotesi*, IlSole24Ore-Sanità, n. 23, 2010.

Si è, quindi, venuta a determinare una situazione grave che ha comportato la sottoposizione a piani di rientro del debito consolidato, a tutto il 31 dicembre 2006, di circa tutte le Regioni del Mezzogiorno (oltre che del Lazio, dell'Abruzzo e del Molise) e del disavanzo corrente nella quasi loro totalità, fatto salve due Regioni (la Basilicata e la Puglia), ove ancora non è stata accertata una situazione debitoria che, tuttavia, non dovrebbe essere molto dissimile dalle altre.

Quanto ai piani di rientro (e, più esattamente, alla loro efficacia), per come verificato dalla Corte dei Conti, non sembrano essere adeguati a soddisfare le aspettative - fatta eccezione, sembra, per la Sicilia - perché pensati ed elaborati dalle Regioni unicamente allo scopo di renderli esclusivamente strumentali al superamento dell'esame dei Tavoli ministeriali di verifica. Allo stato delle cose, è da considerarsi pressoché inefficace anche la presenza degli *advisor* contabili, originariamente previsti - sotto l'egida del ministro Tommaso Padoa Schioppa (per esempio, per Lazio, Sicilia e Campania nel 2007 e Calabria nell'aprile 2008) - dei quali ancora non si comprendono neppure i compiti caratteristici, considerata pure la loro dichiarata indisponibilità a validare/certificare l'entità dei debiti reali, nonostante i corrispettivi milionari messi a loro disposizione dalle Regioni "sotto tutela". Una collaborazione professionale privata e oltremodo onerosa, sulla quale forse dover fare un qualche ripensamento, anche sulla scorta della invece fattiva opera di progettazione svolta dall'Agenas che, da qualificato organismo pubblico, interviene positivamente ad ogni interpello.

Il risultato fino ad oggi conseguito è quello di aver determinato un malessere istituzionale complessivo, caratterizzato da Regioni in panne, costrette, così come sono, ad inventarsi qualcosa pur di sopravvivere (*rectius*, di consentire la sopravvivenza della sua classe dirigente) e garantire alla bene meglio la gestione dei servizi di interesse pubblico. A fronte di tutto questo, i cittadini sono alla ricerca della corretta esigibilità dei Lea e, con questo, di "riscuotere" le prestazioni afferenti il loro diritto alla salute, costituzionalmente sancito.

Tutto questo accade in un momento storico che pretende la traduzione del cosiddetto federalismo fiscale, teorizzato dalla novellata Costituzione e disciplinato dalla legge delega n. 42 del 5 maggio 2009, in quello realizzato, secondo quanto indicato dai numerosi decreti delegati, dei quali qualcuno oramai in approvazione (se ne prevedono cinque per il prossimo

mese di luglio, per come certamente riferirà il ministro Giulio Tremonti al Consiglio dei Ministri fissato per il prossimo 30 giugno, nel corpo della sua nutrita relazione)[7].

3.1 L'inventario delle consistenze

Si fa un gran parlare, a proposito dei siffatti provvedimenti applicativi del federalismo fiscale, - da parte soprattutto della stampa che cerca, com'è suo dovere, di scovare qualche anticipazione - dei decreti legislativi attuativi dell'anzidetta legge di delegazione n. 42/09. Provvedimenti, questi, promessi dal Governo in tempi brevi, da quello sull'autonomia impositiva a quello sui costi *standard*.

C'è stata e c'è ancora molta attesa sull'argomento, prioritariamente su quanto graverà sui conti pubblici l'introduzione a regime del federalismo fiscale e di quanto esso peserà sulle Regioni in termini di risorse godibili, da destinare a prestazioni essenziali e servizi, in particolare modo a quelli che riguardano i diritti sociali. Due argomenti, questi ultimi, sui quali si misurano sui media i tanti giornalisti specializzati, gli appassionati della materia e gli opinionisti, declinando spesso valorizzazioni inverosimili.

Un altro argomento di naturale confronto è, ovviamente, rappresentato dal Codice delle Autonomie, a proposito del quale sono molte le variabili allo studio, cui dovere fare necessariamente riferimento per ridisegnare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni. Tali compiti istituzionali sono, infatti, propedeutici alla corretta predisposizione della mappa della finanza pubblica e del sistema tributario, entrambi indispensabili per ottimizzare il funzionamento del sistema autonomistico territoriale.

In buona sostanza, quelle da assumere sono scelte non facili, tant'è che stanno impegnando la politica *bipartisan* - com'è naturale che sia - garante di quella maggioranza "aggregata" che ha prodotto una legge delega da doversi condividere, perché coerente con i principi costituzionali e verosimilmente idonea a migliorare la produttività delle istituzioni pubbliche territoriali[8].

La previsione normativa, anticipata alla Camera giorni orsono dal prof. Luca Antonini, presidente della Copaff (Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, di cui all'art. 4 della legge n. 42/09)[9], che istituirebbe la emersione delle consistenze

---

[7] **Trovati G.**, *Bilanci con timbro doc per dare credibilità a entrate e uscite*, IlSole24Ore, 28 giugno 2010.

[8] **Bassanini F.**, *Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, relazione al Seminario CISL Funzione pubblica svoltosi a Roma il 23 aprile 2009, in www.astrid.eu.

[9] **Adriano F.**, *Un federalismo così non si era mai visto*, ItaliaOggi, 9 giugno 2010.

della sanità regionale, sta registrando un grande interesse, sia nel ceto politico che tra i tecnici del settore, soprattutto di quelli che si occupano di tutela dei diritti sociali[10].

Una tale opzione, fatta propria nelle proposte legislative allo studio dell'anzidetta Commissione, già prospettata da chi scrive queste note in un articolo di qualche mese addietro[11], nel quale era stato individuato "l'inventario delle consistenze"[12], quale primo suggerimento/adempimento a carico dei governatori subentranti a seguito delle ultime elezioni regionali. Un modo, quello appena accennato, per dedicare l'iniziale operato dei Presidenti delle Regioni alla conoscenza dello *status quo* delle medesime, sia da parte dei neoeletti che di quelli riconfermati, per individuare correttamente i loro bisogni istituzionali e per meglio programmare il da farsi, sotto il profilo legislativo, regolamentare, amministrativo, economico-finanziario, formativo della classe dirigente, eccetera.

Insomma, l'inventario delle consistenze, se definitivamente sancito (e, quindi, esteso anche ai direttori generali delle aziende sanitarie e ospedaliere), costituirebbe un importante appuntamento/strumento istituzionale delle Regioni, funzionale a far venir fuori, sei mesi prima delle relative elezioni - nella versione anticipata a Montecitorio lo scorso 8 giugno, a margine della presentazione di un interessante libro sul federalismo fiscale[13] -, quantomeno il debito sanitario regionale consolidato e, quindi, a valutare l'operato di ogni governatore uscente. Quest'ultimo, in quanto tale, sarebbe così obbligato a fornire, al riguardo, il risultato obiettivo del suo governo.

Con l'introduzione di un tale obbligo si è, pertanto, prevista l'istituzione di una sorta di rendicontazione d'uscita, non solo dei conti regionali, ma anche del prodotto legislativo e amministrativo della maggioranza che ha governato[14]. In sintesi, il bilancio di quanto si è fatto, da rendere noto ai cittadini, previo rilascio di una certificazione formale da parte degli organi di controllo pubblico regionale. Un documento, questo, da sottoporre, eventualmente, anche all'esame dell'autorità statale, primi fra tutti i ministeri dell'Economia e Finanze, della Salute e degli Affari Regionali e Autonomie Locali.

Tutto questo costituirebbe l'occasione per rendere edotti gli elettori sulle condizioni debitorie della loro Regione, per far sì che venga a concretizzarsi un consenso più consapevole nelle elezioni successive. Un modo anche utile ai Presidenti delle Regioni che subentreranno (e, quindi, anche ai *manager* delle Aziende salutari che si avvicenderanno), per assumere la

[10] **Sensini M.**, *Sanità, conti certificati prima delle elezioni*, Corriere della Sera, 12 giugno 2010.
[11] **Jorio E.**, *Il fallimento della programmazione*, IlSole24Ore-Sanità, n. 5, 2010.
[12] **Sensini M.**, *Federalismo fiscale, redditometro per gli enti locali*, Corriere della Sera, 24 giugno 2010.
[13] **Bronzetti G., Mosconi M., Palmieri F.**, *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, 2010.
[14] **Jorio E.**, *Conti regionali, verifiche pre-elettorali*, IlSole24Ore-Sanita, n. 24, 2010,

certezza di quanto ereditato, sì da sottrarre loro ogni possibilità di scaricare strumentalmente altrove, arrivando persino a retroagire, anche di qualche anno, le responsabilità gestionali proprie - ad inoltrata loro gestione - così come avvenuto nel più recente passato, specie nelle regioni del Mezzogiorno[15]. Dunque, una buona occasione attuativa della legge di delegazione n. 42/09, che ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto federalismo fiscale, in coerente attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione[16].

Dall'emersione delle consistenze reali - a ben vedere non solo civilistiche e fiscali, ma anche riferite all'operato complessivo - potrà dipendere anche la candidabilità del governatore risultato attento nella gestione ovvero, alternativamente, la sua non candidabilità, nell'ipotesi di una sua conclamata inadeguatezza[17]. Il tutto, ovviamente, da sancire nel limite di una cornice del relativo principio fondamentale dettato dallo Stato, tale da costituire elemento necessariamente presupposto sul quale le Regioni dovrebbero, poi, disciplinare nel dettaglio.

Un tale adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni rappresenta l'estensione del loro dovere politico sino a farlo diventare un preciso obbligo giuridico, dal quale far dipendere la prosecuzione o meno della carriera politica di chi ha governato, fino a dichiararne l'ineleggibilità, nell'ipotesi di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati[18].

L'anzidetto strumento trova una certa, ancorché sfumata, similitudine "ideologica" con il cosiddetto bilancio sociale di mandato (direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006, G.U. n. 63 del 16 marzo 2006)[19], inteso come dichiarazione di responsabilità, da parte di chi ha esercitato il governo soprattutto locale, nei confronti della collettività amministrata.

In buona sostanza, la prevista emersione delle consistenze (*rectius*, l'inventario delle consistenze) appare una evoluzione concreta del detto strumento che, di fatto, rappresenta un (in)formale appuntamento a consuntivo del mandato ove si fa "la conta" tra ciò che si era promesso in campagna elettorale e ciò che si è realizzato. Principalmente, su come lo si è fatto.

---

[15] **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale: una risorsa anche per il Mezzogiorno (a condizione che ……)*, www.federalismi.it, n. 10, 2010; **Falasca P., Lottieri C.**, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2008.

[16] **Tucciarelli C.**, *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in www.federalismi.it, n. 10, 2010, Introduzione a libro (a cura di) **Ferrara A.**, **Salerno G.M.**, *Federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; **Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G.**, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; **Serrentino R.**, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009.

[17] **Bartoloni M.**, *Le regioni migliori danno la linea ai fondi*, Il Sole24Ore, 25 giugno 2010.

[18] **Buglione E.**, *Commento all'art. 17 della legge n. 42/09*, in (a cura di) *Ferrara A., Salerno G.M.*, *op. cit.*, Napoli, 2010.

[19] **Mancini A.** (a cura di), *Manuale per la redazione del Bilancio di Mandato*, Cittaducale, 2010.

Concludendo, la più attuale proposta di insediare nell'ordinamento la ripetuta "emersione delle consistenze" sottolinea, quindi, la motivata esigenza del legislatore di:

- pretendere contezza del debito pregresso formatosi e monitorare il disavanzo reale;
- valutare obiettivamente la (ri)candidabilità dei governatori;
- tracciare un confine tra quanto prodotto da chi ha governato e il suo subentrante, ovverosia separare gli eventuali disastri di chi termina il suo governo dalle responsabilità di chi lo inizia.

Aspettative, queste, responsabili e concrete che, si spera, vengano tradotte in regolazione sostanziale, da applicare tempestivamente, magari attraverso una apposita norma che disciplini la transitorietà, per insediarne l'obbligo immediato per i Governatori già in carica.

3.2 La previsione di un reato specifico

Quanto al sistema autonomistico regionale, quasi tutti i Governatori eletti avranno, dunque, l'oneroso compito di risanare i conti regionali e di riorganizzare i loro servizi sanitari, improduttivi sotto il profilo delle garanzie dei diritti sociali. Un dovere ineludibile perché fondamentale per il ripiano del debito pubblico nazionale oramai fuori controllo che, se non prontamente risanato, attraverso un efficace programma di riqualificazione della spesa, metterà in crisi - come detto - il nostro Paese a livello comunitario.

Il rischio è enorme, a cominciare dalla sottoposizione a misure economiche emergenziali, del tipo quelle comminate di recente alla Grecia, fino ad arrivare alle massime sanzioni previste.

L'entità e la ricorrenza dell'emersione del debito pregresso sanitario, evidenziatosi a seguito degli accertamenti tardivi, imposti direttamente dallo Stato ovvero stimolati dalla ricorrente concessione, da parte del Governo, di contributi e mutui agevolati destinati alle Regioni "pentite", ha messo in risalto un'impellente esigenza di interesse generale. Essa riguarda la necessità di prevedere neo-formulazioni giuridiche che impediscano il ripetersi di siffatti eventi e/o il perpetrarsi di comportamenti della politica che arrechino, irrimediabilmente, ulteriori pregiudizi al Tesoro pubblico, con tutto ciò di negativo che ne conseguirebbe.

Occorre, pertanto, evitare il perdurare di tutti quegli espedienti, facilmente rinvenibili nei comportamenti tenuti dalle Regioni, intesi a celare le patologie croniche dei loro bilanci, ricorrendo persino a veri e propri artifici contabili. Ciò per nascondere l'assoluta precarietà del loro stato patrimoniale, tale da rasentare il dissesto.

Una brutta abitudine, questa, assunta e reiterata da numerosi amministratori pubblici - perché sempre impuniti - da sanzionare severamente (e non solo politicamente) per le gravi colpe

commesse con il fattivo contributo dei dirigenti, spesso accondiscendenti, se non addirittura sistematicamente complici.

Di conseguenza, necessiterebbe - in considerazione che i detti comportamenti configurerebbero ipotesi delittuose vere e proprie - l'elevazione degli stessi a reato specifico, atteso che realizzano un chiaro attentato alla stabilità economica del Paese[20]. Quella stabilità garante di quella unità economica che l'art. 120 della Costituzione (c. 2), ritiene così fondamentale da prevedere, in difetto, il commissariamento degli organi regionali incapaci di assicurarla *pro quota*.

Un'ipotesi raccomandata, quella di prevedere una siffatta previsione penale specifica, atteso che gli anzidetti *escamotage* espongono a pericolo grave non solo i cittadini - quanto alla esigibilità dei diritti civili e sociali - bensì il benessere collettivo. Il verosimile rischio, quindi, di determinare il crollo dell'economia nazionale in rapporto agli obblighi comunitari (il Patto di stabilità), con l'irrimediabile pericolo di incorrere in decisioni estreme da parte dell'Unione Europea.

Una soluzione non più differibile - unitamente alla dichiarazione di fallimento politico per i responsabili, da interdire da ogni attività rappresentativa e da dichiarare ineleggibili a qualsivoglia carica pubblica -, dal momento che costituirebbe l'unico deterrente a che si possano ripetere quegli incomprensibili comportamenti che hanno consentito la continuazione indisturbata di funzioni istituzionali a chi si è reso protagonista di un dissennato governo della spesa.

4. Tanta cultura di governo e qualche commissariamento in più

Ogni misura da assumere, per quanto valida, dovrà essere, comunque, accompagnata da una sostanziale modifica del modo di fare pubblica amministrazione, soprattutto nell'area del centro-sud[21]. Un percorso necessario per far sì che il federalismo fiscale costituisca un'occasione favorevole per consolidare l'unità sostanziale della Repubblica all'insegna dell'unità culturale del "saper fare", ovverosia di quel buon governo che latita, soprattutto, in una consistente e ben individuabile area geografica del Paese. Un problema, quello appena accennato, che induce a collocare l'Italia all'ultimo dei dieci paesi europei analizzati nello studio World Economic Forum (Wef) - ripreso nella più recente analisi della Cgia di Mestre -, quanto al rapporto tra la spesa pubblica sostenuta e l'effettiva efficacia delle

---

[20] **Jorio E.**, *Occorre un reato specifico a garanzia dei conti della sanità* (titolo provvisorio), IlSole24Ore-Sanità, n. 25, 2010

[21] **Panebianco A.**, *La questione non è padana. Il tema vero: un sud arretrato*, Corriere della Sera, 24 giugno 2010.

prestazioni/servizi resi, da ritenersi alquanto modesti per l'inefficienza del relativo apparato produttivo istituzionale.

Da tutto questo emerge la necessità di predisporre le basi perché la riforma federalista in atto trovi il terreno favorevole nelle Regioni, che saranno (unitamente agli enti locali) le autentiche protagoniste del nuovo sistema di finanza pubblica *sub*-statale e, in quanto tali, destinatarie/beneficiarie delle risorse perequative. Queste ultime indispensabili per garantire, nei "territori con minore capacità fiscale per abitante", la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, riferite principalmente alla sanità e all'assistenza sociale, ma anche all'istruzione (quanto ai costi cosiddetti amministrativi) e ai trasporti locali, nonché all'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali, da assistere mediante appositi fondi perequativi da istituire nei bilanci delle Regioni con proprie leggi[22].

Un tale cambiamento del modo di essere Istituzioni territoriali comporterà, ovviamente, la riorganizzazione strutturale dell'universo regionale, tale da renderlo pronto a recepire i finanziamenti per i Lea (quanto alla tutela della salute) e i Liveas (quanto all'assistenza sociale) non più basati sulla spesa storica bensì calibrati sui costi *standard*.

Su una tale previsione normativa sarà, pertanto, compito delle Regioni assumere, da subito, l'onere della conoscenza del loro rispettivo sistema "produttivo", quantomeno afferente i livelli di prestazione riferibili alla tutela della salute e all'assistenza sociale, ma anche relazionati alla istruzione e al trasporto pubblico locale.

Un adempimento non trascurabile, questo, atteso che i valori (ri)determinati correttamente dalle Regioni della loro produzione storica costituiranno:

- da una parte, i naturali presupposti di calcolo del costo *standard* da assumere a comparazione nazionale, da elaborarsi con l'impiego della più sofisticata statistica, al fine di determinare e correggere a valore ottimale - da estendere ovunque a riferimento, per bene monetizzare l'intervento perequativo - quello prodotto da una o più Regioni cosiddette performanti. Una modalità di calcolo della novellata quota capitaria pesata che dovrà essere sempre garante delle prestazioni essenziali da rendere disponibili ai cittadini (e non solo) su tutto il territorio nazionale, a mente del dettato costituzionale;
- dall'altra, gli elementi obiettivi, esemplificativi del rinnovato modo di essere Pubblica Amministrazione, propedeutici ad assicurare una più attenta congruità dei valori economico-finanziari delle istanze regionali (e degli enti locali quanto alle

[22] **Jorio E.**, *op. cit.*, www.federalismi.it, n. 10, 2010

funzioni fondamentali, da far valere nei confronti delle Regioni) relative alla quota di perequazione da pretendere dallo Stato per assicurare le prestazioni essenziali ai loro cittadini. Una precauzione intelligente, dalla quale dipenderà il successo reale della ridistribuzione solidale delle risorse, dal momento che per il corretto esercizio della stessa occorrerà far ricorso "alla giusta, dimostrata e riconosciuta pretesa", mettendo da parte quella capacità predatoria delle risorse che ha caratterizzato, per troppo tempo, le politiche di riparto Stato-Regioni, ove ha contato più il peso politico che il reale bisogno pubblico da soddisfare.

A ben vedere, si renderà, dunque, necessario un serio processo ricognitivo dei limiti produttivi e organizzativi delle Regioni e uno sforzo non trascurabile delle stesse per dare una significativa efficienza alla propria macchina burocratica, nell'ottica dell'insediamento a regime del federalismo fiscale[23].

Nondimeno, ogni Regione dovrà curare - come detto - la tenuta dei conti pubblici. Un compito, questo, invero fino ad oggi frequentemente disatteso, salvo ad essersene ricordati allorquando lo stato della negligenza, in tal senso, era divenuto tale da impedire i pagamenti correnti, relativi ai debiti verso i fornitori (arrivati a sopportare ritardi di oltre due anni) e, in alcuni casi (fortunatamente isolati), anche gli stipendi del personale dipendente (soprattutto nelle aziende sanitarie).

Pertanto, necessita una terapia d'urto e immediata che dovrà vedere compartecipi, attivi e solidali, soprattutto lo Stato e le Regioni, nonché gli enti locali, per fare sì che il federalismo fiscale rappresenti la concreta soluzione del domani, piuttosto che l'elemento della definitiva sconfitta dell'unità sostanziale del Paese.

In tutto questo reciterà un ruolo fondamentale la culturalizzazione della classe dirigente in senso lato, indispensabile per concretizzare un sistema di funzionamento interno ben organizzato ed efficiente. Strumentale a ciò è la formazione degli organici della burocrazia regionale e locale da realizzarsi *in progress*, magari con l'apporto della maggiore espressione della efficienza pubblica (per esempio: la Ragioneria Generale dello Stato) e delle Università.

In difetto di una siffatta crescita culturale complessiva, propedeutica ad insediare nell'ordinamento una classe politica e una burocrazia adeguata a guidare il cambiamento, dovrà farsi più frequente ricorso a commissariamenti di scopo, finalizzati a conseguire l'inderogabile risanamento e il corretto esordio delle leggi di attuazione al novellato art. 119 Cost., da potersi nominare ai sensi dell'art. 120, comma 2, della Carta, atteso l'obbligo

[23] **Trovati G.**, *Federalismo fiscale in cinque mosse*, IlSole24Ore, 28 giugno 2010.

costituzionale del Governo di tutelare “l’unità economica e in particolare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, altrimenti ampiamente minacciati.

L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale

Seminario Facoltà di Economia "Federico Caffè",
Università Roma Tre
Roma, 15 Ottobre 2010

Marco Causi

Università degli Studi Roma Tre

Decentramento delle funzioni pubbliche

- Benefici politici del decentramento (prossimità, responsabilità, comunità)
- Sturzo, Salvemini, Nitti e la discussione in Costituente
- Benefici economici del decentramento
- Le previsioni della teoria economica (eterogeneità dei bisogni, economie e diseconomie di scala nella produzione di servizi)

A che punto è il decentramento in Italia?

- Ad un punto abbastanza avanzato: fin dagli anni ’80, quasi un terzo della spesa pubblica è di competenza degli enti decentrati
- La quota di spesa pubblica locale si è ridotta durante gli anni ’80 (mentre il debito pubblico aumentava) ed è aumentata negli ultimi venti anni

Spesa pubblica complessiva (mld €)

	1980	1990	2000	2008
Amministrazioni locali	25,5	102,4	164	245,1
Totale A.P.	84,1	373,5	550,4	774,9
% amm. locali su totale	30,3%	27,4%	29,8%	31,6%

Dov'è aumentata la spesa pubblica locale a partire dal 1990?

- Soprattutto nel settore della sanità, mentre il resto della spesa regionale mantiene costante la sua quota, i comuni si riducono, le province aumentano un poco

Spesa delle amministrazioni locali in % del totale A.P.

	1980	1990	2000	2008
Comuni	11,8%	9,5%	9,6%	8,6%
Province	2,4%	1,1%	1,1%	1,4%
Regioni esclusa sanità	5,0%	4,3%	4,5%	4,4%
Sanità	6,5%	11,3%	12,5%	14,1%

Come si finanzia la spesa pubblica locale?

- Qui c'è stata una vera rivoluzione, tutta realizzata durante gli anni '90, con un forte aumento di autonomia impositiva degli enti locali e regionali (Ici, Irap, compartecipazione Iva delle Regioni, addizionali Irpef).
- Nell'ultimo decennio il processo si è interrotto, e dal 2008 regredisce (per effetto dell'abolizione dell'Ici prima casa e della sua sostituzione con trasferimenti)

Finanziamento delle amministrazioni locali (composizione %)

	1980	1990	2000	2008
Imposte	6,9%	14,9%	43,1%	42,8%
Trasferimenti	81,0%	72,6%	40,4%	44,0%
Altro	12,1%	12,5%	16,5%	13,2%
Totale	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Fisco locale e fisco nazionale

- Basta guardare la quota delle entrate tributarie locali sul totale nazionale per capire cosa è successo negli anni ’90 (riflessione per il centrosinistra)
- Sta di fatto, però, che il processo si è interrotto negli ultimi dieci anni (riflessione per il centrodestra e per la Lega)

Entrate tributarie delle amministrazioni locali

	1980	1990	2000	2008
in % su entrate tributarie A.P.	4,7%	8,2%	20,6%	22,5%

La spesa locale per funzioni

In base alle norme esistenti, le funzioni locali si concentrano soprattutto sulla sanità (Regioni), su territorio e ambiente (Comuni e Province) e sugli investimenti (le amministrazioni locali sono responsabili del 62,2% degli investimenti pubblici complessivi)

Spesa delle amministrazioni locali per funzione (% sul totale A.P.)

	2000	2008
Servizi generali	20,5%	24,8%
Difesa	0,0%	0,0%
Ordine pubblico e sicurezza	11,4%	13,1%
Affari economici	68,1%	56,3%
Protezione dell'ambiente	85,8%	77,2%
Casa e assetto del territorio	90,3%	89,4%
Sanità	97,6%	98,6%
Attività ricreative, culturali e di culto	61,9%	63,6%
Istruzione	24,8%	27,5%
Protezione sociale	3,3%	3,6%

Spesa pubblica nord-sud

- La spesa pubblica (complessiva, esclusi gli interessi sul debito pubblico) è più alta nel nord e nel centro (pensioni, welfare locale)
- In € procapite 10.459 nelle RSO del nord, 13.643 nelle RSS del nord, 10.925 nelle RSO del centro, 9.578 nelle RSO del sud, 10.388 nelle RSS del sud (fonte Bankitalia, medie 2004-2006)
- Esempio contrario nel settore istruzione, dove la spesa per alunno è 688 € nelle RSO del nord, 789 in quelle del centro, 1020 in quelle del sud
- Due grandi questioni da affrontare:
  - Omogeneità territoriale della copertura dei servizi essenziali
  - Efficienza dei costi di erogazione dei servizi essenziali

Pressione fiscale nord-sud

- In termini procapite le entrate fiscali (complessive) sono superiori al nord rispetto al sud, ma questo è ovvio, viste le differenze di reddito

- Per valutare il contributo fiscale apportato dai diversi territori è più importante guardare alla pressione fiscale (entrate totali su Pil). Le differenze restano, ma sono meno accentuate: 45,1% nel nord, 45,3% nel centro, 42,6% nel sud. Si spiegano in gran parte con l'effetto progressività

- Nelle regioni del nord a struttura produttiva più frammentata, tuttavia, la pressione fiscale è più bassa: in Veneto il 41,1% contro il 43% in Campania

Residui fiscali

- In conseguenza dei forti divari di reddito procapite, se si guarda al dare-avere di ciascuna collettività regionale con le pubbliche amministrazioni emergono residui fiscali negativi per tutte le regioni del nord e del centro (esclusa l'Umbria) e residui fiscali positivi per tutte quelle del sud. Il residuo fiscale negativo più alto è quello della Lombardia, seguita dal Lazio

- Questa redistribuzione vale per il sud circa 4 punti di Pil. Il centro-nord "perde" più di sei punti di Pil. La differenza serve a finanziare gli interessi sul debito, che peraltro è detenuto da operatori e famiglie residenti più al centro-nord che al sud

- Si tratta dello storico fenomeno del "dualismo": l'area geografica più avanzata sostiene i consumi dell'area più arretrata e, in cambio, esporta lì i suoi prodotti (le importazioni nette del sud dal centro-nord valgono quasi 80 miliardi di euro, più del "residuo fiscale")

Redistribuzione fra territori?

- E’ sbagliato però interpretare questi flussi come “redistribuzione territoriale”.
- Essi dipendono da:
  - obiettivi di redistribuzione generale (fra individui che hanno redditi diversi)
  - obiettivi allocativi (disponibilità di beni pubblici)
  - Inefficienze allocative collegate alla spesa storica

Spesa regionale e provinciale

- Passando alla sola spesa degli enti regionali:
  - La variabilità non è molto alta fra le regioni a statuto ordinario (minimo Puglia con 1517 € procapite, massimo Liguria con 1979, seguita da Lazio con 1812)
  - Uno squilibrio molto forte c'è a vantaggio delle Regioni a statuto speciale, soprattutto nel nord

- Più accentuata la variabilità della spesa delle province: si passa da un massimo di 209 in Basilicata, 193 in Umbria e 190 in Piemonte e Toscana a un minimo di 95 in Puglia. Lazio, Lombardia e Veneto sono intorno a 110

Spesa comunale

- Ancora più accentuati gli squilibri della finanza comunale, che è molto frastagliata ed eterogenea, e dipende da:
  - Dimensioni demografiche
  - Insediamento territoriale della popolazione
  - Storie civiche
  - Sistemi regionali

- Casi emblematici di sperequazione: Veneto (541 € procapite, contro 606 in Lombardia, 641 in Emilia, 998 nel Trentino) e Puglia (490 € procapite contro 577 nelle RSO del sud)

La riforma costituzionale del 2001

- Il nuovo Titolo V della Costituzione:
  - Nuove competenze legislative alle Regioni
  - Equiparazione Stato-Regioni-Province-Città metropolitane-Comuni
  - Scenario per la riforma amministrativa (principio di adeguatezza, ulteriori trasferimenti anche differenziati)
  - Scenario per la riforma della finanza pubblica multilivello (art. 119)

Articolo 119

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

- La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Articolo 119

- Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

- Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

- I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'attuazione della riforma … o meglio la mancata attuazione …

- Notare che le parole "federalismo fiscale" non compaiono mai. La legge 42 potrebbe tranquillamente chiamarsi "Legge di riforma della finanza pubblica locale"
- 2001-2006: devolution
- 2007-2008: Ddl Prodi-Lanzillotta e Prodi-Padoa Schioppa
- 2008: il programma del PDL (modello Lombardia) e l'accordo di governo per mandare avanti l'attuazione del federalismo fiscale
- 2009: varo della legge 42 sul federalismo fiscale

Tre questioni critiche

- Perché anticipare l'attuazione del solo 119? E la riforma amministrativa (116, 117, 118, 120), ovvero la "Carta delle autonomie" e il "federalismo differenziato"? La nuova "Carta delle autonomie" ha appena finito la seconda lettura alla Camera, è ampiamente al di sotto del tasso riformista che sarebbe necessario, e per di più si è deciso di tenerla separata dalla 42 in termini di effetti finanziari legati alla descrizione delle funzioni fondamentali

- Riforma del Parlamento? Altre riforme che intervengano sul testo della seconda parte della Costituzione? Dopo aver perso dieci anni, sembra perduta anche la legislatura in corso

- Le politiche di restrizione della finanza pubblica decise a livello europeo (e non abbastanza contrastate dal Governo italiano) sono state applicate in Italia attuando durissimi tagli proprio alla finanza locale: gli effetti sull'attuazione della legge 42 sono molto rilevanti

Legge 42: una valutazione politica

- In ogni caso, il testo iniziale "Calderoli" è molto lontano da modello Lombardia, e viene varato con accordo di Regioni, Province e Comuni. Viene fortemente modificato in Parlamento, con più di 100 cambiamenti apportati fra Camera e Senato, e con l'accoglimento di decine di proposte emendative delle opposizioni

- Soprattutto, scompare il concetto di "territorialità delle imposte", sostituito da ciò che effettivamente dice la Costituzione: "riferibilità" al territorio delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali

- Sui "principi" la legge offre garanzie ed equilibri. Ma la sua attuazione non sarà facile né veloce. L'idea che tutti possano guadagnare dal federalismo (il nord guadagnare, il sud non perdere, Roma avere le risorse aggiuntive per la Capitale, la Sicilia per la sua autonomia e via promettendo) è chiaramente demagogica, soprattutto dopo la grande crisi economica mondiale

- Il rischio è quello di un'attuazione affrettata e superficiale, per singoli "pezzi", motivata unicamente da obiettivi politici di breve periodo. La "Relazione sul federalismo fiscale" resa pubblica dal Ministro dell'Economia conferma purtroppo queste previsioni pessimistiche

Impianto della legge delega

- Regioni: servizi essenziali – non essenziali (lettera m)
  - Sanità, assistenza, istruzione (competenze amministrative già trasferite). Trattamento intermedio per il trasporto pubblico locale: livello "essenziale" per gli investimenti, ma livello "adeguato" per il servizio

- Comuni e Province: funzioni fondamentali – non fondamentali (lettera p). In attesa della Carta delle autonomie:
  - Comuni: polizia locale, istruzione pubblica (compresi asili nido, assistenza e refezione scolastica, edilizia scolastica), viabilità e trasporti, gestione del territorio e dell'ambiente (esclusi ERP e servizio idrico integrato), assistenza sociale
  - Province: istruzione pubblica, edilizia scolastica, trasporti, gestione del territorio, tutela ambientale, sviluppo economico, servizi per il mercato del lavoro

Livelli essenziali delle prestazioni

- E' il concetto cardine per garantire la tendenziale uniformità dei servizi essenziali e delle funzioni fondamentali (e quindi dell'intervento "basilare" di tutela dello Stato) in tutto il territorio nazionale

- I livelli essenziali delle prestazioni (l.e.p.) andranno stabiliti da leggi nazionali, sia per i servizi essenziali sia per le funzioni fondamentali riconducibili a tale concetto

- Ritardi o incertezze nella definizione dei l.e.p. saranno la vera cartina di tornasole per valutare chi questa riforma la vuole davvero fare e chi non la vuole fare, o la cavalca solo per motivi propagandistici. Nella "Relazione sul federalismo fiscale" i l.e.p. non vengono mai nominati

Costi e fabbisogni standard

- Dai l.e.p. derivano i costi e i fabbisogni standard per i quali il nuovo sistema di finanziamento dovrà garantire la copertura integrale

- Resta però una grande confusione sul rapporto che deve esistere fra meccanismi di riparto (top-down) e “cruscotti di gestione” per la valutazione di efficienza, efficacia e appropriatezza)

- Obiettivi di servizio: nuovo concetto per definire una programmazione a medio termine che fissi il percorso graduale di approssimazione ai l.e.p.

- Patto di convergenza: nuova procedura per valutare il percorso di avvicinamento degli obiettivi di servizio ai loro standard ottimali (di costo e di quantità) e per aiutare gli enti locali in difficoltà con procedure di accompagnamento basate sulla diffusione di buone pratiche

- Sistemi di perequazione e di premialità
- Contrasto a evasione e partecipazione degli enti locali al gettito emerso

Stato di attuazione (ottobre 2010)

- Su 18 potenziali decreti delegati, ad oggi ne sono stati approvati in via definitiva solo uno (patrimonio) e… mezzo (Roma Capitale, ma solo per la parte ordinamentale)
- Governo ha mandato in Parlamento un decreto sui fabbisogni standard Comuni e Province
- Decreto su autonomia impositiva Comuni è ancora in Conferenza unificata
- E' stato poi mandato in Conferenza unificata un maxi-decreto contenente una serie di materie eterogenee (entrate Regioni e Province, Fondi perequativi Comuni e Province, Costi standard sanità)

La nuova grammatica dei rapporti finanziari Stato-Regioni-Enti locali

- Tributi propri, compartecipazioni, perequazione
  - Tributi derivati dallo Stato, compresi i nuovi tributi di scopo, e tributi istituiti dalle Regioni
  - Unici trasferimenti ammessi sono quelli perequativi
- Andrà modificata in questa direzione anche la struttura delle relazioni finanziarie fra gli enti di secondo e terzo livello (Regioni-Province, Regioni-Comuni, Province-Comuni)

Finanziamento delle Regioni

- Servizi essenziali Regioni: finanziati col metodo dei fabbisogni standard tramite tributi propri derivati dallo Stato, addizionale Ire, compartecipazione (in via prioritaria all’Iva) e fondo perequativo a carattere verticale approvvigionato da compartecipazione Iva
- Servizi non essenziali Regioni: finanziati col metodo della capacità fiscale tramite tributi propri, addizionale Ire e fondo perequativo approvvigionato dall’addizionale Ire

Servizi essenziali

- Metodo dei fabbisogni standard: basato su l.e.p., obiettivi di servizio e costi standard
- Garanzia del finanziamento integrale dei servizi essenziali basata su: (a) gettito dei tributi propri derivati valutati ad aliquota e base imponibile uniformi (ABU); (b) aliquota base di compartecipazione (Iva) stabilita per portare in equilibrio una Regione (Lombardia), mentre il resto della compartecipazione approvvigiona il fondo perequativo
- Il gettito dei tributi propri derivati eccedente ABU può finanziare servizi essenziali al di sopra dei fabbisogni standard oppure servizi non essenziali. Lo stesso vale per gli altri tributi propri istituiti da legge regionale

Servizi non essenziali 1

- Metodo della capacità fiscale, la cui misurazione è affidata all'addizionale Ire:
  - Si calcola l'aliquota media di equilibrio (AME) che, applicata all'imponibile a livello nazionale, garantisce risorse pari all'ammontare complessivo, per tutte le Regioni, dei trasferimenti statali finora destinati a finanziare i servizi non essenziali
  - Le Regioni verranno poi ordinate in base al gettito procapite all'aliquota AME
  - Quelle con gettito procapite superiore alla media nazionale trasferiranno la loro eccedenza al fondo perequativo, quelle con gettito inferiore assorbiranno risorse dal fondo perequativo
  - I vincoli sono due: non deve essere alterato l'ordine delle Regioni originario; deve essere assicurata la copertura integrale delle spese "non l.e.p." per il complesso delle Regioni

Servizi non essenziali 2

- Nelle Regioni sopra media i servizi non essenziali saranno finanziati con:
  - Addizionale Ire calcolata ad AME
  - Eventuale eccedenza dell'addizionale
  - Eventuale eccedenza dei tributi propri derivati rispetto ad ABU, altri tributi istituiti da Regione
- Nelle Regioni sotto media i servizi non essenziali saranno finanziarti con:
  - Addizionale Ire calcolata ad AME
  - Quote del fondo perequativo (incompleto)
  - Eventuale eccedenza dei tributi propri derivati rispetto ad ABU, altri tributi istituiti da Regione

Al di là dei tecnicismi

- Obiettivo politico è chiaro: concentrare attenzione (politica e amministrativa) sui servizi essenziali e sui fabbisogni standard
- Sui servizi non essenziali, a perequazione incompleta, che costituiscono meno del 10% delle spese regionali, sono state ottenute due garanzie importanti:
  - La perequazione deve comunque garantire la continuità del gettito dei trasferimenti attuali
  - Per le RSO del sud è garantita la continuità del fondo perequativo ex l. 549/1995, oggi equivalente ad una quota di Irap

L'impatto della manovra 2011-2013

- I tagli alle Regioni si concentrano sulle spese diverse da quella sanitaria. Ma ciò non significa che non siano colpiti servizi essenziali ex lettera m (ad esempio assistenza, istruzione) ovvero altri servizi pubblici basilari come il trasporto pubblico locale e regionale o l'edilizia sociale
- La manovra contiene una clausola di salvaguardia: la quale però implica per il futuro qualche nuova copertura finanziaria per ciò che oggi viene definanziato. Da ciò emerge chiaramente il rischio di un "blocco" nel processo di attuazione della legge 42

Cosa dice la "Relazione"?

- Silenzio assoluto su l.e.p., obiettivi di servizio e patto di convergenza
- Nessun accenno al processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica e al rapporto fra questo e le decisioni sulla finanza pubblica locale e regionale. Applicazione gretta delle tradizionali clausole di salvaguardia finanziaria ai decreti di attuazione
- La relazione Nannicini

Finanziamento Regioni: le previsioni del decreto

- Si conferma il menu dei tributi oggi disponibili alle Regioni (Irap, addizionale Irpef, compartecipazione Iva)
- L'Irap si potrà potenzialmente "azzerare", ma non usando l'addizionale Irpef in misura superiore allo 0,5% (ipocrisia, e comunque rischio alterazione tassazione impresa/lavoro)
- Due addizionali Irpef:
  - Quella obbligatoria (equivalente a una compartecipazione) provvede a partire dal 2012 a fiscalizzare i trasferimenti statali di parte corrente. Corrispondentemente vengono ridotte le aliquote Irpef statali al fine di mantenere inalterata la pressione fiscale (come? Per individuo? Per regione?)
  - Quella facoltativa diventa lo strumento principe dell'autonomia fiscale regionale: dal 2015 potrà aumentare fino al 2,1%, ma senza comportare aumenti di prelievo per i redditi da lavoro dipendente e da pensione dei primi due scaglioni (dubbia costituzionalità)

Finanziamento Regioni: le previsioni del decreto

- A partire dal 2014 la compartecipazione Iva funzionerà come elemento di “chiusura” del sistema di perequazione delle spese per servizi essenziali delle Regioni
- Non si chiarisce a quale livello funzionerà la perequazione per capacità fiscali per le spese connesse a servizi non essenziali
- Si introduce una compartecipazione comunale all’addizionale regionale Irpef facoltativa per fiscalizzare gli attuali trasferimenti delle Regioni ai Comuni (non si capisce come il relativo Fondo sperimentale di riequilibrio si coordinerà con i Fondi perequativi previsti per i Comuni. Dimenticate le Province)
- Altri elementi critici: perché la perequazione solo a partire dal 2014 (per i Comuni addirittura dal 2016)? Come costruire i fabbisogni standard dei servizi essenziali diversi dalla sanità?

Fabbisogni standard in sanità

- Nessuna rilevante novità rispetto ai contenuti del Patto per la salute 2010-2012:
  - Ammontare di finanziamento è stabilito esogenamente
  - La formula di calcolo dei fabbisogni standard serve solo per il riparto
  - La formula viene legata alla spesa procapite per i tre grandi LEA in tre Regioni benchmark da scegliere fra le cinque che hanno performato al meglio sulla base dei meccanismi di monitoraggio e di autovalutazione stabiliti nel Patto per la salute
  - In ultima analisi, però, il riparto dipende unicamente dalla ripertizione della popolazione per classi di età e dalle corrispondenti "pesature"

Fabbisogni standard in Sanità: si può fare di più?

- Si è rinunciato ad ottenere “risparmi” tramite la fissazione di livelli di spesa pro-capite obiettivo inferiori a quelli oggi vigenti nelle Regioni “migliori” (forse per non dare dispiaceri alla Lombardia?)
- Si è mantenuto il carattere nazionale del sistema: il finanziamento pro-capite è uniforme, al netto dei pesi per la composizione demografica della popolazione
- Ma si è rinunciato anche a:
  - Raffinare i criteri di ponderazione per classi di età sulla base di una vera analisi della distribuzione della spesa sanitaria per classi di età (oggi i criteri sono quelli storici e derivano da contrattazioni geo-politiche per riconoscere un po’ di più al Nord)
  - Valutare l’ìintroduzione di nuovi criteri (indici di deprivazione sociale)

Finanziamento Comuni e Province

- Funzioni fondamentali Comuni finanziate col metodo dei fabbisogni standard tramite:
  - Prioritariamente tributi propri legati all'imposizione immobiliare, compartecipazioni all'Iva e all'Ire e fondo perequativo approvvigionato da fiscalità generale
  - In generale, anche con compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali

- Funzioni fondamentali Province finanziate col metodo dei fabbisogni standard tramite:
  - Prioritariamente tributi propri legati al trasporto su gomma, compartecipazione ad un tributo erariale (Iva o Ire) e fondo perequativo approvvigionato da fiscalità generale
  - In generale, anche con compartecipazioni e addizionali al gettito di tributi erariali e regionali

Questioni aperte

- Quali sono le funzioni fondamentali? Il caso delle infrastrutture culturali
- Quale rapporto va stabilito fra funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni “eventualmente da esse implicati”? La “Relazione sul federalismo fiscale” è silenziosa
- Il concetto di “costo standard” è cogente anche per le funzioni fondamentali? Oppure resterà dominante un approccio capitario (art. 13 comma 1 lettera c)? In questo caso, la “Relazione” sembra propendere per una visione riformista e non conservatrice
- In ogni caso, i fondi perequativi dello Stato sono alimentati dalla fiscalità generale, sono iscritti nei bilanci delle Regioni, uno per i Comuni ed uno per Province e Città metropolitane, e vengono calcolati come differenza fra fabbisogni standard ed entrate standardizzate (ad ABU)

Autonomia tributaria Comuni e Province

- Tributi propri derivati dallo Stato “di scopo”
- Per i Comuni:
  - Realizzazione opere pubbliche
  - Investimenti pluriennali nei servizi sociali
  - Flussi turistici
  - Mobilità urbana
- Per le Province: “particolari scopi istituzionali”

Funzioni non fondamentali

- Funzioni non fondamentali Comuni e Province. Grande incertezza, interpretazione dipenderà da decreti. Finanziate col metodo della capacità fiscale tramite:
  - tributi propri (eventuale eccedenza tributi propri derivati rispetto ad ABU, tributi di scopo, altri tributi istituiti da Regione)
  - compartecipazioni al gettito di tributi erariali o regionali
  - fondi perequativi basati sulla capacità fiscale. Ma la legge non specifica l'imposta di riferimento. Per i Comuni non può che essere l'Ire. Per le Province si potrebbe anche pensare all'Iva

L'impatto della manovra 2011-2013

- A regime i 2,5 miliardi di tagli ai Comuni si sommano ai precedenti 1,8, per un totale di 4,3, su un totale attuale di 18,5 miliardi di trasferimenti statali
- Anche per Comuni e Province è stata inserita (in Senato) una clausola di salvaguardia, che alla stessa stregua di quella per le Regioni fa emergere il rischio di un vero e proprio "blocco" nell'attuazione della legge 42.

Cosa dice la "Relazione"?

- Una cosa molto sbagliata e un'altra molto confusa:
  - Si pone l'obiettivo di assorbire gli attuali trasferimenti statali solo attraverso autonomia impositiva, dimenticando che la legge parla anche di compartecipazioni, e che le compartecipazioni saranno assolutamente necessarie alla luce dei divari esistenti fra le basi imponibili locali
  - Sull'autonomia tributaria, propone di "girare" ai Comuni alcune imposte statali oggi gravanti sulla base imponibile immobiliare (registro, ipotecarie e catastali, forse anche Ire): ma non si tratta di vera autonomia tributaria. La natura di questi gettiti, infatti, è tale che essi saranno comunque gestiti centralmente e affluiranno ai Comuni solo tramite un fondo di riequilibrio

Schema di decreto sui fabbisogni standard

- Contenuti del decreto molto modesti e insufficienti
- Mancata attuazione di principi fondamentali della delega (obiettivi di servizio, Conferenza permanente)
- Elusione del controllo parlamentare
- Indeterminatezza del processo: va bene analisi della variabilità, ma resta confuso l'obiettivo (formula di riparto e indicatori gestionali "micro" o "meso")
- Assenza di collegamenti con il processo decisionale di finanza pubblica
- Assenza di coordinamento con la Carta delle autonomie

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni – Fase 1

- Devoluzione a favore dei Comuni del gettito di una serie di imposte attualmente statali che a vario titolo gravano sugli immobili:

a) l’imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimenti di immobili

b) l’imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione di immobili

c) l’imposta ipotecaria e catastale

d) l’Irpef per la parte relativa ai redditi fondiari (al netto della nuova imposta di cui g))

e) i tributi speciali catastali

f) le tasse ipotecarie

g) l’imposta sostitutiva sui canoni di locazione immobiliari prevista nello stesso decreto (art. 2)

Continua Fase 1

- Con gettiti devoluti “fiscalizzazione” degli (o più degli) attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni

- Data la forte sperequazione territoriale di alcune delle imposte devolute (registro, bollo e ipo-catastale) i gettiti alimentano un fondo perequativo “provvisorio” (“Fondo sperimentale di riequilibrio”) poi ripartito tra i singoli Comuni secondo criteri ancora da specificare

- Per garantire “neutralità finanziaria” dell’intervento riconosciuta allo Stato una compartecipazione sul gettito dei tributi devoluti dallo Stato stesso (aliquota di compartecipazione da fissare entro novembre 2010 in relazione ai trasferimenti erariali effettivamente aboliti)

Cedolare secca

- Introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione sugli immobili a uso abitativo: il proprietario in alternativa al regime ordinario dell'inclusione del canone nella tassazione progressiva Irpef può optare per una tassazione proporzionale, nella forma di cedolare secca, con aliquota del 20%
- Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni effettuate nell'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali
- Finalità: incentivare offerta di abitazioni in locazione, emersione evasione

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni – Fase 2

- A partire dal 2014 i Comuni possono istituire una nuova Imposta municipale propria (Imup):
  - cancella le imposte statali immobiliari devolute nella fase 1 (con l'eccezione della cedolare secca sui canoni di locazione) e l'Ici
  - ha due differenti componenti, riferite a due differenti presupposti:
    - "componente possesso" (come l'Ici attuale)
    - "componente trasferimento" (come le attuali imposta di registro e imposta ipo-catastale)
  - è un'imposta patrimoniale: base imponibile data dal valore catastale dell'immobile
  - totale esenzione dell'abitazione principale per la "componente possesso" (come oggi per l'Ici e per l'Irpef)
  - aliquote base per le componenti "possesso" e "trasferimento" fissate dallo Stato (per la prima rinvio a novembre) ma ai Comuni possibilità di manovrarle in aumento o in diminuzione entro limiti prefissati (fino al 3‰ sulla "componente possesso")
  - fissazione dell'aliquota base della componente "possesso" rinviata a novembre. Coerenza con il vincolo della "neutralità finanziaria"
  - forti agevolazioni (50% della componente "possesso") per:
    - immobili locati
    - immobili utilizzati nell'esercizio dell'attività di impresa, arti e professioni ovvero posseduti da enti non commerciali.

Continua fase 2

- Sempre dal 2014 i Comuni possono inoltre istituire una nuova Imposta municipale secondaria facoltativa (solo abbozzata):

    - sostituisce uno o più prelievi municipali attualmente in vigore collegati con l'occupazione di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni: Tosap, canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, imposta comunale sulla pubblicità e diritti sulle pubbliche affissioni, canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, ecc.
    - tariffe differenziate in relazione alla durata, all'entità , alla tipologia e alle finalità dell'occupazione

Schema di decreto su autonomia impositiva Comuni - Valutazione

- Positiva è l'attribuzione in via esclusiva ai Comuni di pressoché tutta la materia imponibile immobiliare
- Tuttavia la conferma dell'esenzione della prima casa da ogni forma di imposizione (patrimoniale e reddituale) sulla prima casa, che solleva dal finanziamento dei servizi comunali una larga fetta dei residenti, continua a costituire una chiara violazione di uno dei principi cardine del federalismo fiscale: quello della coincidenza tra contribuenti e beneficiari

Segue valutazione

- La devoluzione dei tributi erariali della fase 1 non conferisce ai Comuni alcuna autonomia in termini di manovrabilità delle imposte. In termini aggregati l'unico cambiamento è che la fonte di finanziamento del fondo che alimenta i trasferimenti dello Stato ai Comuni non è più la fiscalità generale ma un insieme di specifiche imposte (quelle immobiliari appunto)

- In particolare nella relazione tecnica si valuta per il 2011:
  - 12,9 miliardi di trasferimenti da fiscalizzare (che include il taglio di 1,5 miliardi previsto dalla manovra finanziaria 2010-13)
  - 15,6 miliardi di gettiti dei tributi devoluti (senza alcuna modifica dei loro parametri)

- Bisogna pertanto restituire allo Stato 2,7 miliardi attraverso una compartecipazione statale sui tributi appena devoluti => applicazione impropria , per compartimenti stagni, del vincolo della "neutralità finanziaria"

Segue valutazione

- Il riferimento a un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo, insieme alla compartecipazione dello Stato (che reintroduce quell'elemento di discrezionalità che la devoluzione vorrebbe eliminare), sollevano seri dubbi sul fatto che la riforma proposta possa effettivamente garantire certezza di risorse agli enti decentrati
- La certezza verrebbe dall'attuazione piena della legge 42, tramite adeguare compartecipazioni a Iva o Irpef

Segue valutazione

- Istituzione di un fondo perequativo “provvisorio” sulle imposte devolute (e sull’Imup): soluzione in contrasto con il meccanismo perequativo prefigurato dalla legge delega
- Nella legge delega: fondo perequativo in grado di garantire trasferimenti verticali per portare ciascun Comune, data la propria capacità fiscale standard, al pieno finanziamento dei fabbisogni standard
- Nel decreto: i tributi devoluti (e poi l’Imup) determinano la dimensione del fondo perequativo che alimenta trasferimenti perequativi orizzontali (cioè da Comuni ricchi a favore di Comuni poveri)
- L’incertezza non è sciolta dalle norme sulla perequazione comunale contenute nel “decretone Regioni-Sanità”, dove viene semplicemente scritta, in modo quasi uguale, la previsione della legge delega e dove non viene chiarita la fonte di approvvigionamento del fondo

Altri aspetti

- Il sistema vale anche per eventuali ulteriori funzioni trasferite alle Regioni in attuazione art. 116, terzo comma
- Salvaguardia contributi erariali su rate di ammortamento mutui
- Finanziamento integrale trasferimenti soppressi per il complesso degli enti
- Possibilità di intervento regionale sui sistemi di perequazione, previa intesa con gli enti locali
- Regioni a Statuto Speciale

La perequazione della spesa in conto capitale

- Quadro generale piuttosto confuso

- Regioni: apparentemente nessuna distinzione nel finanziamento/perequazione tra spesa corrente e spesa in conto capitale (sia per spese Lep sia per spese autonome)

  Quindi:
  - saranno definiti dei fabbisogni standard anche per la spesa in conto capitale relativa alla spesa Lep
  - i trasferimenti in conto capitale per la spesa autonoma verranno sostituiti da trasferimenti basati sulla capacità fiscale

  (eccezione: trasporto pubblico locale)

- Enti locali: ripartizione del fondo perequativo relativo alle prestazioni fondamentali per la parte relativa alla spesa in conto capitale in base a indicatori di fabbisogno di infrastrutture (senza indicazione sulle specifiche modalità di calcolo)

Perequazione infrastrutturale

- In aggiunta perequazione infrastrutturale
  - specificazione indicatori di fabbisogno infrastrutturale (estensione territoriale, densità popolazione e unità produttive, montuosità e insularità, livelli di sviluppo territoriale) e valutazione dei corrispondenti deficit infrastrutturali territoriali
  - individuazione degli interventi “speciali” (trasferimenti specifici) per recuperare questi deficit strutturali (tenendo anche conto della virtuosità degli enti beneficiari nell’adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard)

Questioni critiche su infrastrutture locali

- Quale coordinamento tra 1) determinazione dei fabbisogni standard in conto capitale per Regioni (spese Lep) e per Enti locali (funzioni fondamentali) e 2) perequazione infrastrutturale?

  Una possibile razionalizzazione:

  1) copertura ammortamenti

  2) riduzione dei gap infrastrutturali tra territori

- Coordinamento necessario tra transizione ai fabbisogni standard sulla spesa corrente e la riduzione dei gap infrastrutturali attraverso la perequazione infrastrutturale.

  La sostenibilità del meccanismo dei fabbisogni standard si regge criticamente sul fatto che le posizioni di partenza tra le varie Regioni e tra i vari Enti locali in termini di dotazioni infrastrutturali pubbliche siano sufficientemente omogenee

Trasferimento beni demaniali

- E’ il primo decreto approvato
- In campo demaniale, trasferisce la proprietà domenicale di compendi la cui gestione è già affidata alle Regioni dal 1998. Le eventuali sdemanializzazioni potranno essere effettuate solo dallo Stato. Le Regioni sono preoccupate dai possibili costi aggiuntivi di gestione
- In campo immobiliare, trasferisce abbastanza poco, in quanto i beni della difesa sono esclusi

Attuare il federalismo significa "andare verso la Grecia"?

- La scommessa dei costi standard: in fondo, la legge 42 può determinare impatti significativi sulle spese più che sulle entrate. Le prime valutazioni e la Lombardia
- Cosa fare dei "risparmi"? E' la questione legata alla manovra di questa estate. Interpretazione autentica
- La legge 42, insieme alla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (196 del 2009) contiene precisi paletti di garanzia per la tenuta delle pubbliche finanze:
  - Decreti corredati da relazioni tecniche che ne attestino la neutralità ai fini dei saldi di finanza pubblica
  - Coordinamento della finanza pubblica attraverso un nuovo "format" della Decisione di finanza pubblica (ex DPEF), che sarà ogni anno articolato sui diversi livelli istituzionali di governo
  - Patto di stabilità e patto di convergenza

Una fase neo-centralistica?

- Nonostante l'ampiezza mediatica suscitata dall'attuazione del federalismo fiscale, da due anni siamo nettamente entrati in una fase neo-centralistica, e la "Relazione sul federalismo fiscale" del Ministro dell'economia e delle finanze – piena di riferimenti anti-autonomistici - ne è una clamorosa conferma, come anche tante altre misure di politica economica (dall'abolizione dell'Ici prima casa alla detassazione degli utili reinvestiti), il che mostra che si possono fare politiche antimeridionali anche senza la legge 42

- In parte, ciò può essere giustificato dalla crisi economica e dal suo impatto sugli equilibri finanziari italiani e dell'intera Europa

- E in parte può essere giustificato dalla crisi di legittimità degli interventi per le aree deboli del paese e dalle difficoltà indotte dall'assenza di una "clausola di chiusura federale" nel nuovo Titolo V

Incertezze e ipocrisie

- In parte, però, ciò riflette le incertezze e le ipocrisie da cui è segnata l'attuale fase politica italiana, in relazione alla difficile tenuta della maggioranza. Le riforme non si fanno con i "manifesti" mediatici, e non si fanno in mezzo alle fibrillazioni quotidiane, ma richiedono tempi medi e lunghi, tenuta del quadro politico, pazienza e fatica

- Quando sarà consentito al nostro paese di godere di tali condizioni? Qui la risposta diventa tutta politica.

Il processo attuativo della legge delega sul federalismo fiscale: alcune criticità

Prof. Gianfranco Viesti (Università di Bari)
con la collaborazione di: Patrizia Luongo (Università di Bari)

"Federalismo fiscale e costi standard"

Università di Milano-Bicocca,

15 novembre 2010

Punto di partenza

- la legge 42 è estremamente complessa e per taluni aspetti contraddittoria, basata su 32 principi generali ispiratori e può essere attuata in maniera molto diversa;
- il quadro politico-culturale del paese è dominato da gruppi politici che esplicitamente rivendicano che l'attuazione della legge 42 determini una redistribuzione territoriale delle risorse pubbliche;
- la legge 42 può avere obiettivi finali assai differenti (contenimento della spesa, aumento dell'efficienza, redistribuzione territoriale delle risorse, aumento della qualità dei servizi disponibili per i cittadini) e in parte in conflitto.
- Il processo attuativo è quindi di fondamentale importanza perché può determinare esiti molto diversi in termini di equità e di efficienza nel paese.

Manca il quadro d'insieme dell'attuazione …

La relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali, presentata dal Ministro Tremonti il 30.6.2010, avrebbe dovuto:

- rappresentare uno strumento conoscitivo propedeutico ad un'approfondita e consapevole discussione pubblica;
- definire "ipotesi quantitative" e "possibili ipotesi di distribuzione delle risorse".

E invece:

- si presenta come un documento fortemente ideologico, apodittico, pieno di polemica politica di basso profilo (la "cialtroneria"), che non fornisce un quadro d'insieme del percorso;
- non fa alcun riferimento al percorso che dai LEP porta agli obiettivi di servizio, ai costi e ai fabbisogni standard.

Dossier 5/2 pag. 199

… e si procede con pezzi di un puzzle di cui non è nota la configurazione finale

Il quadro d’insieme si compone di molteplici atti attuativi: la scelta della sequenza e delle priorità condiziona il processo.

Ad oggi sono ad un diverso stadio di definizione decreti relativi a: federalismo demaniale, Roma capitale, finanziamento delle funzioni dei comuni, Sanità.

Ma non è chiaro:

- Quando saranno disponibili altri elementi fondamentali del quadro, che devono essere considerati insieme ai precedenti (ad esempio: definizione dei LEP in istruzione-assistenza, perequazione infrastrutturale, finanziamento delle funzioni non essenziali).
- La logica che presiede alla sequenza delle decisioni.

Intanto, vengono meno le risorse disponibili per i servizi

- L'insieme delle risorse pubbliche che finanziano fondamentali aspetti connessi alle legge è oggetto di fortissime riduzioni, che mettono in dubbio la sostenibilità futura del finanziamento.
- Legge 196 del 31.12.09: riduzioni dei trasferimenti per le regioni di 4 mld di euro per il 2011 e 4,5 a decorrere dal 2012.
- La stessa legge ha operato riduzioni per gli enti locali di 1,8 mld per il 2011 e 3 mld a decorrere dal 2012
- Legge 133/2008: riduzioni nel finanziamento dell'istruzione pubblica per circa 8 mld annui

Dossier 5/2 pag. 201

- Un insieme di disposizioni di legge ha portato ad una riduzione delle complessive disponibilità per politiche socio-assistenziali che nel 2013 saranno di circa il 90% inferiori rispetto al 2008 (cfr. tab. seguente).
- I fondi FAS, deputati a finanziare la perequazione infrastrutturale in presenza di fortissime disparità nelle dotazioni, sono stati e sono sistematicamente dirottati verso altre finalità, prevalentemente di spesa corrente, per un ammontare totale che ormai sfiora i 30 miliardi: non vi sono più risorse nazionali per la perequazione infrastrutturale.

Dossier 5/2 pag. 202

Fondi Statali di Carattere Sociale (Bilancio di Previsione dello Stato) Dati in mln di euro						
	2008	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	52,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	2,2	2,2	2,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	32,9	32,9	26,1
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	40,0	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali	929,3	583,9	435,3	75,3	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	33,5	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	113,0	113,0	113,0
TOTALE	**2520,0**	**1750,6**	**1472,0**	**349,4**	**344,5**	**271,6**
(vari. % anno precedente)		**-30,5%**	**-15,9%**	**-76,3%**	**-1,4%**	**-21,2%**
Fonte: A. Misiani, Finanziaria 2011: fine delle politiche sociali? www.nens.it						

Problemi nella governance

- La governance dell'attuazione non corrisponde alle previsioni di legge e rischia di produrre le decisioni più rilevanti senza controllo parlamentare e discussione pubblica.
- La legge 42 (art. 5.1.g) assegna in materia di costi e fabbisogni standard un ruolo importante alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che deve avere nella Copaff la "segreteria tecnica per lo svolgimento di attività istruttorie e di supporto necessarie". La Conferenza permanente non è stata istituita. Rischio di un ruolo improprio Copaff. Perché è stato chiuso l'ISAE?

- Cosa estremamente rilevante, il decreto legislativo sui fabbisogni standard degli enti locali dispone una “delega della delega”, in modo tale che le procedure di calcolo e la quantificazione dei fabbisogni standard vengano adottati con decreto del Presidente del Consiglio senza passare in Parlamento, eludendo il ruolo della Commissione Bicamerale.
- La Commissione parlamentare bicamerale sull’attuazione del federalismo fiscale verrebbe così esautorata dalla fase concreta di fissazione dei metodi di determinazione dei fabbisogni standard e dalla loro applicazione operativa per il calcolo effettivo dei medesimi fabbisogni.

Dossier 5/2 pag. 205

Criticità attuative (finora emerse)

1. *I comuni: finanziamento e perequazione in parte oscuri e indefiniti*

- La perequazione non è elemento di dettaglio, ma criterio fondante, costituzionalmente garantito, per determinare diritti di cittadinanza nazionali per tutti i cittadini
- *D'Antoni, Pellegrino, Zanardi*: i criteri di ripartizione del fondo perequativo provvisorio per gli enti locali non sono specificati. La tassazione immobiliare è impropriamente utilizzata per raccogliere le risorse da assegnare attraverso i trasferimenti ai comuni stessi. Si rischia di indebolire il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni. Lo schema prefigura un meccanismo di trasferimenti perequativi, a livello municipale, di tipo orizzontale, non coerente con la legge.
- *D'Antoni, Pegrino, Zanardi*: la riforma non fornisce certezze di risorse ai Comuni, ma al contrario mette in dubbio il principio del pieno finanziamento delle funzioni fondamentali, dato il riferimento ad un insieme di imposte sperequate nello spazio e caratterizzate da volatilità nel tempo.

Dossier 5/2 pag. 206

Criticità attuative (finora emerse)

2. *Un finanziamento della sanità basato solo sui vincoli di finanza pubblica con criteri di riparto e periodo di transizione che possono acuire conflittualità*

- Il finanziamento della sanità rappresenta parte rilevante di quello Regionale, ma dovrebbe essere tale – nel vincolo nazionale – da garantire i servizi essenziali a tutti i cittadini
- *Bordignon, Dirindin*: il fabbisogno nazionale è definito sulla base dei vincoli di finanza pubblica senza alcun riferimento all'assistenza da garantire. I criteri di riparto fanno riferimento solo alla struttura per età della popolazione senza riferimenti ad altri indicatori (indici di deprivazione) che sono effettivamente alla base di diversi fabbisogni.

Dossier 5/2 pag. 207

Criticità attuative (finora emerse)

2. *Un finanziamento della sanità basato solo sui vincoli di finanza pubblica con criteri di riparto e periodo di transizione che possono acuire conflittualità* (cont.)

- *Bordignon, Dirindin*: Non è previsto alcun periodo di transizione per il passaggio dalla spesa storica al nuovo sistema di finanziamento e le risorse disponibili sono note solo anno per anno con il rischio evidente di poter produrre conflitti distributivi.
- *Mapelli*: La quota di finanziamento regionale riflette solo la percentuale di popolazione pesata rispetto alla popolazione nazionale e di conseguenza il costo standard diventa irrilevante per la ripartizione dei fondi e per stimolare l'efficienza.
- *Pisauro*: lo schema di decreto non riesce a collegare la programmazione di bilancio , per cui il livello del finanziamento dipende solo dalla finanza pubblica, e l'analisi comparativa di quantità e qualità dei servizi erogati

Dossier 5/2 pag. 208

Criticità attuative finora emerse

3. *Fabbisogni standard?*

- La metodologia del calcolo dei fabbisogni standard – che è l'elemento più rilevante nel determinare ammontare risorse disponibili – è vaga e rischia di essere ricondotta ad una mera analisi di tipo statistico sulle spese storiche esistenti, senza che siano chiari e stringenti i riferimenti.
- *Arachi, Zanardi*: Nel decreto sui fabbisogni standard degli enti locali si segue – seppure in termini ancora molto abbozzati – un percorso dal basso verso l'alto, in cui si dovrebbero identificare delle prestazioni (ad esempio per i comuni quanta polizia locali, quanti asili..) e poi valorizzarle, senza però una chiara chiusura in termini di compatibilità finanziarie generali
- *Arachi, Zanardi*: Il decreto sugli standard sanitari segue chiaramente un approccio top-down, risolve un problema di perequazione finanziaria fra Regioni a partire da un fondo

Dossier 5/2 pag. 209

La principale criticità attuativa finora emersa

4. *Una visione statica e redistributiva del processo*

- Sembra prevalere, nell'attuazione, una visione statica del federalismo fiscale, i cui obiettivi sono riduzione della spesa complessiva e modifica del riparto fra territori, senza attenzione e meccanismi per accrescere la qualità dei servizi e rendere l'operazione sostenibile per tutto il paese.
- E' forte l'enfasi sulla riduzione dei costi complessivi per la finanza pubblica, senza nessuna attenzione, però, agli effetti in termini di qualità del servizi per i cittadini e quindi alla sostenibilità sociale dell'operazione. Ad esempio, i risparmi dei tagli sugli orari e sugli insegnanti nella scuola NON sono stati reinvestiti nel potenziamento dell'istruzione (Fondazione Agnelli, Rapporto sulla scuola).
- E' altrettanto forte l'enfasi redistributiva, testimoniata dalla pervicace assenza di dati e simulazioni, anche se sinora mascherata dallo spostamento in sedi decentrate degli effettivi calcoli: riducendo i livelli essenziali delle prestazioni si riduce la necessità perequativa

La principale criticità attuativa finora emersa

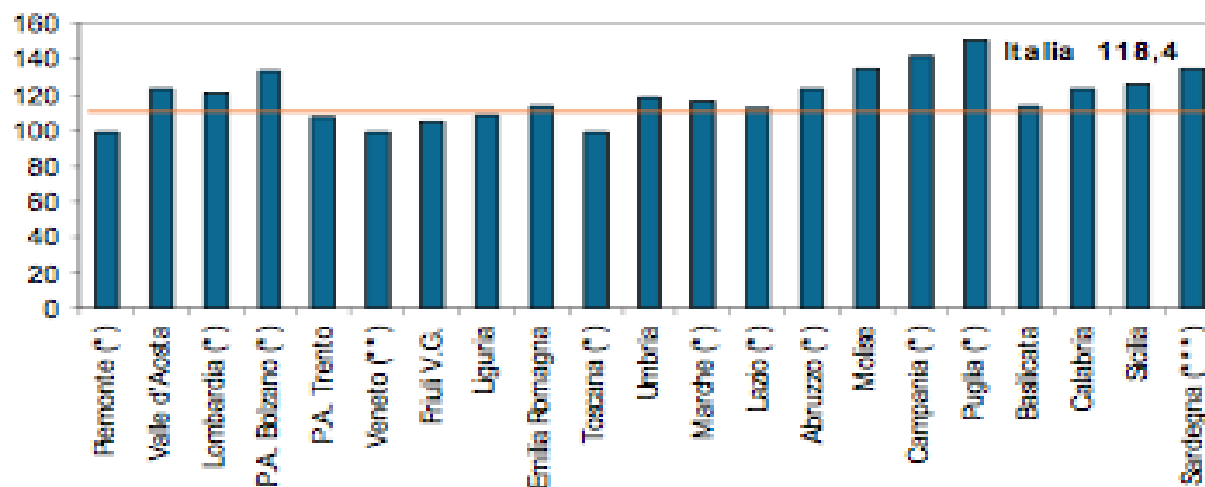
4. *Una visione statica e redistributiva del processo (cont.)*

- Sembra assente una visione dinamica del federalismo fiscale, l'unica che può conciliare vincoli finanziari, aumento dell'efficienza e qualità dei servizi per i cittadini.
- La legge, se attuata compiutamente, permette di collegare la definizione puntuale dei livelli essenziali delle prestazioni, dei relativi costi standard e quindi dei fabbisogni standard ad un percorso di miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dei servizi nel tempo.
- Ciò è legato al percorso (finora totalmente trascurato da tutti gli atti attuativi) che dai livelli essenziali delle prestazioni porta agli obiettivi di servizio.
- Attraverso appositi stanziamenti, il Patto di convergenza degli Obiettivi di servizio deve consentire ai territori con dotazioni inferiori e in situazioni sotto standard di elevare la quantità e la qualità delle prestazioni per poter raggiungere i livelli essenziali

Il caso della sanità (rapporto Intesa-CERM, ottobre 2010)

- Il gap Nord-Sud in termini di qualità ed efficienze persiste nonostante la dinamica positiva delle regioni del Sud negli ultimi anni.
- Efficienza e qualità dei servizi nelle regioni del Sud non ancora in linea con gli standard delle regioni del Nord. Il gap iniziale in parte si è ridotto, ma rimangono significative differenze tra le due macroaree.
- Es. Tasso di ospedalizzazione: tra il 2002 e il 2009 le differenze si sono dimezzate ma rimangono significative.

Dossier 5/2 pag. 212

Tasso di ospedalizzazione standardizzato nel 2009 (ricoveri ordinari per adulti per 1000 residenti)

Note: (*) La Regione ha inviato solo il 1° semestre 2009, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività, è stato considerato un arco temporale di 12 mesi dal 01.07.2008 al 30.06.2009
(**) La Regione ha inviato i primi tre trimestri 2009, pertanto, per rendere confrontabili i volumi di attività, è stato considerato un arco temporale di 12 mesi dal 01.10.2008 al 30.09.2009
(***) La Regione non ha inviato dati per l'anno 2009, si usa il dato 2008. Fonte: elaborazioni Intesa Sanpaolo su dati Osservasalute e Mes

Dossier 5/2 pag. 213

I maggiori tassi di ospedalizzazione registrati al Sud sono in parte spiegati dall’analisi dell’appropriatezza:

- Maggiore frequenza di ricoveri per accertamenti diagnostici;
- Incidenza dei ricoveri brevi nelle regioni del Sud maggiore rispetto alla media nazionale;

I dati sulla mobilità ospedaliera sembrano confermare la percezione che la qualità dei servizi sanitari al Sud sia minore; anche i cittadini percepiscono la minore qualità dei servizi sanitari al Sud.

Le regioni meridionali, insieme al Lazio, sono caratterizzate da sovra-spesa e offrono prestazioni di minore qualità ai loro cittadini.

Questo rende necessario, secondo BancaIntesa-CERM:

1) avviare un percorso di convergenza da portare a compimento senza interruzioni;

2) fare riferimento a regole di perequazione interregionale, delle risorse per i LEP, semplici e trasparenti.

Effetti sulle regioni:

- responsabilizzazione sul fronte della spesa e della qualità degli outcome;
- rispetto di vincoli di bilancio non negoziati.

La frontiera efficiente della spesa sanitaria pubblica pro-capite

Frontiera Efficiente

Umbria
Marche
Piemonte
Toscana
Emilia Romagna
Veneto
Friuli V.G.
Lombardia
Trentino A.A.
Valle d'Aosta
distanza dalla Frontiera Efficiente
Liguria
Abruzzo
Molise
Sardegna
Basilicata
Lazio
Sicilia
Campania
Puglia
Calabria

0,75
0,65
0,55
0,45
0,35
0,25

Qualità del sistema sanitario (scala 0-1)

-€50 -€30 -€10 0 €10 €30 €50 €70 €90 €110 €130 €150 €170 €190 €210 €230 €250 €270 €290 €310 €330 €350 €370 €390

Spesa sanitaria pubblica pro-capite: differenze regionali rispetto alla regione a minor spesa

Fonte: elaborazioni CERM

Dossier 5/2 pag. 216

Ma sempre secondo BancaIntesa-CERM ciò rende indispensabile anche definire programmi d’investimento per le infrastrutture e il miglioramento delle dotazioni strumentali, da gestire a livello centrale con risorse che ricadono sul bilancio dello Stato.

Il gap Nord-Sud nelle dotazioni infrastrutturali è molto ampio, nonostante nello scorso decennio la spesa pubblica in conto capitale pro-capite sia stata identica (fondi aggiuntivi sono stati sostitutivi). Il divario rischia ora di ampliarsi: un mero taglio di risorse non può che tradursi in una minore quantità dei servizi con effetti inverti sulla qualità.

Indicatore sintetico di divario infrastrutturale (2006)

Regione	Indicatore sintetico	Posizione
Molise	100,0	1
Umbria	77,9	2
Valle d'Aosta	71,7	3
Emilia Romagna	71,7	4
Lazio	70,9	5
Trentino A.A.	69,2	6
Veneto	67,5	7
Marche	67,2	8
Toscana	66,8	9
Friuli V.G.	65,2	10
Liguria	65,2	11
Piemonte	62,8	12
Lombardia	62,3	13
Abruzzo	62,0	14
Sicilia	61,6	15
Calabria	59,1	16
Basilicata	58,4	17
Puglia	54,7	18
Sardegna	53,6	19
Campania	51,0	20

Fonte: elaborazioni CERM su dati Health for All

Differenze nelle performances regionali influenzate dal divario infrastrutturale.

- Il SSN è caratterizzato da forti differenziazioni sia nella distribuzione delle strutture di cura che di risorse umane e tecnologiche. Secondo BancaIntesa-CERM questa differenziazione genera ampie differenze nelle performances regionali in termini di efficienza e qualità delle prestazioni.
- La sperequazione infrastrutturale (sia di tipologie di asset che della loro qualità): incide sui rendimenti delle funzioni di produzione e sulla qualità del servizio sanitario; può essere causa di sovra-costi (infrastrutture insufficienti e obsolete aumentano i costi di produzione). Se nella determinazione dei costi standard non si tiene conto di queste differenze e dei loro effetti si rischia di definire standard non realistici e poco credibili e “stringenti”

Dossier 5/2 pag. 219

In generale..

La minore qualità dei servizi nelle regioni meridionali è dovuta a complesso mix di:

- più difficili condizioni sociali (assistenza e sanità);
- carenza di dotazioni strutturali e infrastrutturali (istruzione e sanità);
- risorse disponibili in alcuni casi insufficienti (assistenza e spese per istruzione diverse da stipendi insegnanti);
- minore efficienza nell'organizzazione dei servizi (tutti);
- interessi particolaristici e corruzione (sanità).

In questa situazione,

Il nodo fondamentale è tenere insieme: costi standard; livelli essenziali delle prestazioni; obiettivi di servizio; perequazione infrastrutturale.

1. convergenza dei costi standard verso livelli più bassi (maggiore efficienza), ma tenendo conto di: gap di partenza, da ridurre progressivamente; diversità di condizioni oggettive (comuni di montagna, regioni piccole); dotazione di strutture (ospedali grandi con attrezzature avanzate).
2. non abbassare asticella dei LEP: diritti di cittadinanza nazionali (apprendimento, salute) devono essere incrementati o almeno mantenuti, nell'interesse nazionale. (ma vi è un evidente incentivo perverso: se LEP bassi, bassa perequazione necessaria fra regioni, più risorse residue per regioni ad alto reddito).
3. difficili e complessi meccanismi di “obiettivi di servizio” (con assistenza tecnica/premialità) per assicurare miglioramento, e non peggioramento, della qualità di servizi in tutte le regioni anche con costi standard in riduzione.
4. forte convergenza nelle dotazioni (scuole, aule, laboratori, trasporto studenti; centri servizi socio-sanitari territoriali; asili nido e centri per anziani) per ottenere: costi standard in riduzione; livelli essenziali delleprestazioni alti; qualità dei servizi in aumento.

Due scenari per il federalismo fiscale in Italia

1) *Scenario catastrofico, circolo vizioso*

- Costi standard definiti ai livelli più bassi;
- Livelli essenziali delle prestazioni intesi come minimi;
- Bassa perequazione interregionale;
- Le regioni deboli aumentano pressione fiscale e riducono quantità dei servizi;
- aumenta la mobilita in uscita di persone (per servizi insufficienti) e imprese (per pressione fiscale);
- si riduce gettito fiscale;
- si riducono servizi.

Dossier 5/2 pag. 222

Due scenari per il federalismo fiscale in Italia (cont.)

2) *Scenario di miglioramento progressivo, circolo virtuoso*

- Costi standard fissati in chiave dinamica verso livelli più bassi, compatibilmente con dotazioni;
- Livelli essenziali delle prestazioni degni di un paese europeo;
- Obiettivi di servizio come meccanismi di monitoraggio e valutazione dei risultati;
- Perequazione infrastrutturale come condizione per riduzione costi standard e miglioramento servizi;
- Circolo virtuoso: migliori servizi aumentano competitività regioni deboli, e conseguente gettito fiscale; diminuiscono necessita perequative.

Dossier 5/2 pag. 223

Conclusioni

- Il quadro che si intravede dalla logica dei decreti attuativi sembra corrispondere più al primo che al secondo scenario.
- Il patto collettivo di risparmio ed efficienza (che richiede opportunamente soprattutto alle regioni del Sud sforzi molto intensi di razionalizzazione e ridisegno dei servizi) ha senso se è sostenibile.
- Per questo occorrono certamente vincoli di bilancio molto rigidi e non modificabili, ma servono parallelamente tempi di attuazione del ridisegno, risorse temporanee per aumentare gli standard, una tendenziale perequazione delle dotazioni, meccanismi di controllo, premio e sanzione, e forti meccanismi di cooperazione tecnica inter-istituzionale.

Conclusioni (cont.)

- In presenza solo dei primi, senza i secondi, la riduzione delle risorse porterà solo ad una riduzione della quantità e della qualità dei servizi in molte aree, a danno dell'intera collettività nazionale
- Trasferimenti perequativi fra cittadini possono definitivamente ridursi solo in presenza di forte processo di crescita delle aree più deboli, che li rendano meno necessari.
- Per processi di crescita sono indispensabili servizi (es. istruzione) di quantità e qualità sufficiente. Operazione miope: tagliare trasferimenti oggi li rende – in uno stato unitario – più necessari domani.

Federalismo fiscale: l'emersione delle consistenze per un voto che premi le capacità di governo

di Ettore Jorio

Si fa un gran parlare dei decreti legislativi attuativi della legge delega n. 42/09, promessi dal Governo per la fine di giugno, da quello sull'autonomia impositiva a quello sui costi *standard*. C'è molta attesa per la relazione del ministro Roberto Calderoli al Parlamento su quanto graverà sui conti pubblici l'introduzione a regime del federalismo fiscale e di quanto esso peserà sulle Regioni in termini di risorse godibili, da destinare a prestazioni essenziali e servizi. Due argomenti, questi ultimi, sui quali si misurano sui *media* appassionati della materia e opinionisti, declinando spesso valorizzazioni inverosimili.

Un altro argomento di naturale confronto è, ovviamente, rappresentato dal Codice delle Autonomie a proposito del quale sono molte le variabili allo studio, cui dovere fare necessariamente riferimento per ridisegnare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni. Tali compiti istituzionali sono, infatti, propedeutici alla corretta predisposizione della mappa della finanza pubblica e del sistema tributario, entrambi indispensabili per ottimizzare il funzionamento del sistema autonomistico territoriale.

In buona sostanza, scelte non facili da assumersi, che stanno impegnando la politica *bipartisan* - com'è naturale che sia - garante di quella maggioranza "aggregata" che ha prodotto una legge delega da doversi condividere, perché coerente con i principi costituzionali e verosimilmente idonea a migliorare la produttività delle istituzioni pubbliche territoriali[1].

La previsione normativa, anticipata alla Camera dal prof. Luca Antonini, presidente della Copaff (commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale)[2], che istituirebbe la cosiddetta "emersione delle consistenze" della sanità regionale, sta registrando un grande interesse, sia nel ceto politico che tra i tecnici del settore, soprattutto di quelli che si occupano di tutela dei diritti sociali[3].

Una tale opzione, fatta propria nelle proposte legislative allo studio dell'anzidetta commissione, inorgoglisce chi scrive perché essa prende atto di quanto prospettato dal medesimo in un articolo di

---

[1] **Bassanini F.**, *Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, relazione al Seminario CISL-Funzione pubblica svoltosi a Roma il 23 aprile 2009, in www.astrid.eu.
[2] **Adriano F.**, *Un federalismo così non si era mai visto*, ItaliaOggi, 9 giugno 2010;
[3] **Sensini M.**, *Sanità, conti certificati prima delle elezioni*, Il Corriere della Sera, 12 giugno 2010.

qualche mese addietro[4], nel quale era stato individuato "l'inventario delle consistenze", quale primo suggerimento/adempimento a carico dei governatori subentranti a seguito delle ultime elezioni regionali. Un modo, quello appena accennato, per dedicare l'iniziale operato dei Presidenti delle Regioni alla conoscenza dello *status quo* delle medesime, sia da parte dei neoeletti che di quelli riconfermati, per individuare correttamente i loro bisogni istituzionali e per meglio programmare il da farsi, sotto il profilo legislativo, regolamentare, amministrativo, economico-finanziario, formativo della classe dirigente, eccetera.

Insomma, l'emersione delle consistenze, se definitivamente sancito, costituirebbe un importante appuntamento/strumento istituzionale delle Regioni, funzionale a far venir fuori, sei mesi prima delle relative elezioni - nella versione anticipata a Montecitorio lo scorso 8 giugno, a margine della presentazione di un interessante libro sul federalismo fiscale[5] -, quantomeno il debito sanitario regionale consolidato e, quindi, a valutare l'operato di ogni governatore uscente. Quest'ultimo, in quanto tale, sarebbe così obbligato a fornire, al riguardo, il risultato obiettivo del suo governo.

Con l'introduzione di un siffatto obbligo si è, pertanto, prevista l'istituzione di una sorta di rendicontazione d'uscita, non solo dei conti regionali, ma anche del prodotto legislativo e amministrativo della maggioranza che ha governato. In sintesi, il bilancio di quanto si è fatto, da rendere noto ai cittadini, previo rilascio di una certificazione formale da parte degli organi di controllo pubblico regionale. Un documento, questo, da sottoporre anche all'esame dell'autorità statale, primi fra tutti i ministeri dell'Economia e Finanze, della Salute e degli Affari Regionali e Autonomie Locali.

Tutto questo costituirebbe l'occasione per rendere edotti gli elettori sulle condizioni debitorie della loro Regione, per fa sì che venga a concretizzarsi un consenso più consapevole nelle elezioni successive. Un modo anche utile, ai Presidenti di Regione che subentreranno, per assumere la certezza di quanto ereditato, sì da sottrarre loro ogni possibilità di scaricare strumentalmente altrove, arrivando a retroagire anche di qualche anno, le responsabilità gestionali. Persino le proprie - ad inoltrata loro gestione - così come avvenuto nel più recente passato, specie nelle regioni del Mezzogiorno[6].

Dunque, una buona occasione attuativa per la legge delega, che ha introdotto nell'ordinamento il cosiddetto federalismo fiscale, in coerente attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione[7].

---

[4] **Jorio E.**, *I primi adempimenti dei Governatori funzionali al rispetto del Patto di Stabilità interno*, www.federalismi.it, 21 aprile 2010.

[5] **Bronzetti G.**, **Mosconi M.**, **Palmieri F.**, *Il federalismo fiscale: principi ed attuazione*, Trento, 2010.

[6] **Falasca P.**, **Lottieri C.**, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2008.

[7] **Tucciarelli C.**, *Federalismo fiscale, ma non solo: la legge n. 42 del 2009*, in www.federalismi.it, n. 10, 2010, Introduzione a libro (a cura di) **Ferrara A.**, **Salerno G.M.**, *Federalismo fiscale. Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; **Jorio E.**, **Gambino S.**, **D'Ignazio G.**, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; **Serrentino R.**, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009.

Dall'emersione delle consistenze - a ben vedere non solo civilistiche e fiscali - potrà dipendere anche la candidabilità del governatore risultato attento nella gestione ovvero, alternativamente, la sua non candidabilità, nell'ipotesi di una sua conclamata inadeguatezza.

Un tale adempimento posto a carico dei Presidenti delle Regioni rappresenta l'estensione del loro dovere politico sino a farlo diventare un preciso obbligo giuridico, dal quale far dipendere la prosecuzione o meno della carriera politica di chi ha governato, fino a dichiararne l'ineleggibilità, nell'ipotesi di mancato rispetto degli equilibri e degli obiettivi economico-finanziari assegnati[8].

L'anzidetto strumento trova una certa, ancorché sfumata, similitudine "ideologica" con il cosiddetto bilancio sociale di mandato (*direttiva del Ministro della Funzione Pubblica sulla rendicontazione sociale nelle amministrazioni pubbliche del 17 febbraio 2006, G.U. n. 63 del 16 marzo 2006*), inteso come dichiarazione di responsabilità, da parte di chi ha esercitato il governo soprattutto locale, nei confronti della collettività amministrata. In buona sostanza, la prevista "emersione delle consistenze" appare una evoluzione concreta del detto strumento che, di fatto, rappresenta un formale appuntamento a consuntivo del mandato ove si fa "la conta" tra ciò che si era promesso in campagna elettorale e ciò che si è realizzato. Principalmente, su come lo si è fatto.

Concludendo, la più attuale proposta di insediare nell'ordinamento la ripetuta "emersione delle consistenze" sottolinea, quindi, la motivata esigenza del legislatore di:

a) pretendere contezza del debito pregresso formatosi e monitorare il disavanzo reale;
b) valutare obiettivamente la (ri)candidabilità dei governatori;
c) tracciare un confine tra quanto prodotto da chi ha governato e il suo subentrante, ovverosia separare gli eventuali disastri di chi termina il suo governo dalle responsabilità di chi lo inizia.

Aspettative responsabili e concrete che, si spera, vengano tradotte in regolazione concreta, da applicare tempestivamente, magari attraverso una apposita norma che disciplini la transitorietà.

[8] **Buglione E.**, Commento all'art. 17 della legge n. 42/09, in (a cura di) **Ferrara A.**, **Salerno G.M.**, *op. cit.*, Napoli, 2010.

L'unificazione italiana e il rapporto centro-periferia[1]

di Luciano Vandelli

1. *Il dibattito all'epoca dell'unificazione e la regionalizzazione mancata*

I caratteri del rapporto tra centro e periferia sono stati modellati, in Italia, da vicende e concezioni peculiari, che si radicano in tradizioni antiche e in scelte effettuate all'indomani dell'unificazione; scelte che riverberano i loro effetti sulle fasi successive, sino – a mio avviso – alla fase attuale, influenzando tuttora gli incerti tratti dei nostri modelli amministrativi.
Si pensi, anzitutto, al fattore determinante della regionalizzazione, attuata soltanto nel 1970, dopo più di un secolo di accentramento.
Eppure, le proposte volte alla istituzione delle regioni, e i relativi dibattiti, risalgono al 1861; da quel primo, sfortunato progetto di regionalizzazione presentato dal ministro dell'Interno del Governo Cavour, Marco Minghetti, e quindi sostenuto da Luigi Carlo Farini.
In base alle idee che ispiravano il progetto, il nuovo Stato avrebbe dovuto essere contrassegnato da una "unità che stringe ma non aggioga" – per usare le parole del discorso della Corona del 2 aprile 1860, ripreso da Minghetti nel '61 -, conciliando il consolidamento della nazione con le "massime franchigie possibili".
In questa prospettiva, la regionalizzazione allora prevista era una forma di decentramento dell'amministrazione statale, incentrata su Governatori regionali cui venivano delegate attribuzioni dell'Esecutivo nazionale, quale "ruota novella della macchina amministrativa"[2].

In realtà, nel corso del dibattito sul progetto, emersero altre prospettive e ipotesi: da quella – delineata dallo stesso Minghetti - di regioni costruite come consorzi di province, sino all'idea di configurarle come corpi morali, dotati di una propria rappresentanza elettiva. Certamente, la proposta di creare assemblee, elette direttamente dagli abitanti di territori che avevano costituito gli Stati ora soppressi, era in grado di sollevare le maggiori preoccupazioni: dato che siffatte assemblee – si osservava – avrebbero potuto costituirsi "come altrettanti piccoli Parlamenti", in grado di "inalberarsi a fronte del Parlamento nazionale".

---

[1] Il presente lavoro costituisce una rielaborazione dei contenuti della relazione svolta al Convegno *"L'unificazione istituzionale e amministrativa dell'Italia"*, Prefettura di Bologna, 6 dicembre 2010.
[2] Sul progetto Cavour, Minghetti, Farini, cfr., anche per le citazioni qui riportate, G. De Cesare, *Decentramento e autonomie regionali nell'indirizzo politico di governo (1860-1923)*, in G. Maranini (a cura di), *La regione il governo locale*, Milano, Ed. Comunità, 1965, pp. 115 ss.

Così, tra il '60 e il '61 la Commissione speciale istituita per le questioni che riguardano gli assetti territoriali oscilla tra ipotesi di regioni come corpo morale; regioni come consorzi di province; regioni come elemento di decentramento statale. Queste diverse prospettive vengono discusse in maniera animata a partire dall'aprile del '61, in un dibattito sempre più caratterizzato da diffidenze e ostilità. Già nella metà di aprile l'ipotesi di una regione dotata di assemblea viene respinta, ricevendo 2 voti a favore su 27; quando si chiuderanno i lavori, il 17 maggio, la *regione come ente morale o amministrativo* non riceve nessun voto, la *regione come decentramento governativo* ne riceve 6, a fronte di 18 contrari.
Questo è il primo episodio che segna lo sviluppo dei rapporti centro-periferia in Italia. Minghetti dichiara ormai che la questione non è tra quelle principali, "È una questione ministeriale – dice – non è questione che impegni la maggioranza di governo". In sostanza, è questione politicamente secondaria; e può essere ormai accantonata, per puntare invece sulla legge comunale e provinciale.

E con i decreti dell'ottobre, il subentrato Governo Ricasoli sancirà un modello di Stato "forte", strutturato su un rigido accentramento destinato a condizionare a lungo la storia del Paese.
Ricostruendo, a molti anni di distanza, la vicenda del progetto sulle regioni, Marco Minghetti spiega: "la opportunità del disegno per quel tempo traevasi da questo motivo principale: che la unificazione amministrativa non doveva a mio avviso farsi affrettatamente, imperocché essa avrebbe ferito, come ferì, molti interessi, offese molte abitudini, suscitò molte animaversioni. E perciò la regione era principalmente un organo transitorio, affinché si operasse lentamente il trapasso da sette legislazioni e ordini diversi secondo i diversi Stati, a coordinamento e unità. Oggi quella unificazione fu compiuta, con molti spostamenti e molti dolori, ma fu compiuta, né potrebbe più la regione avere quel medesimo fine. Però potrebbe averne un altro; se si volessero dare ad Enti locali, e a corpi elettivi funzioni ...togliendole al Governo centrale, converrebbe di necessità che questi enti fossero più potenti delle province...Pure tornerebbe opportuno formare dei consorzi...dei quali io non temeva allora la tendenza troppo autonomica, e politicamente separativa, né la temerei ora, purché i diritti e i doveri loro fossero ben definiti, e non si desse alle rappresentanze interprovinciali carattere e procedimento di piccoli parlamenti".
Siamo nel 1881, e Minghetti scrive queste frasi nel contesto de *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione;* ove il decentramento regionale diviene un elemento della sua critica al regime dei partiti, in una attenta ricerca di nuovi assetti, più conformi agli ideali democratici liberali[3].

---

[3] Cfr., anche per citazioni, E. Santarelli, *Il regionalismo nell'Italia unita. Storia dell'idea regionalistica fino alla Repubblica*, Firenze, 1973, pp. 22 ss. "Certo – scrive Minghetti – ci sono

Il clima sembra ora mutato, nei confronti del regionalismo: oltre a moderati come Minghetti, si presentano favorevoli uomini della destra storica (sostenitori, nella fase dell'unificazione, di un rigoroso accentramento, in contrapposizione al federalismo dei repubblicani), e non manca molto al diffondersi - presso i partiti popolari e, verso la fine del secolo, nell'estrema sinistra - della prospettiva regionalista come riforma democratica[4].

2. *Tra l'aspirazione all'autogoverno inglese e l'applicazione di un accentramento francese*

Così, l'obbiettivo di un consolidamento dell'Unità nazionale che tuttavia si conciliasse con forme di decentramento era ben presente ai più elevati livelli, alle origini dello Stato italiano.
In quell'epoca, d'altronde, non è estraneo alla cultura amministrativa il modello del *self- government* inglese. Ne è un ammiratore convinto, anzitutto, lo stesso Cavour; il quale tuttavia è ben consapevole delle difficoltà di riprodurre in una realtà come quella italiana quel modello. "Non è possibile passare direttamente – scrive – dal sistema di tutela a quel sistema di emancipazione completa che esiste in Inghilterra": i due termini – "tutela", "emancipazione" - tratti dalla terminologia civilistica del regime giuridico del minore, sono significativi. E indicano due situazioni che si presentano troppo distanti, per tollerare passaggi troppo repentini.
Certo, in periodo di difficoltà economiche, l'ipotesi di dare ristoro alle fragili finanze del giovane Stato, sopprimendo le amministrazioni provinciali e sostituendole con una decina di centri amministrativi, si presenta particolarmente attraente: ma un intervento così drastico, possibile soltanto, secondo Cavour, "all'indomani di una grande rivoluzione che avrebbe abbattuti tutti gli ordini esistenti, è una riforma assolutamente ineseguibile in tempi regolari e normali. E' impossibile disautorare i tre quarti, i quattro quinti delle città capoluoghi di provincie. Dico di più, giudico quasi impossibile l'arrivare a una riforma che distrugga l'elemento provinciale".
Del resto, va ormai prevalendo la convinzione i rapporti tra centro e periferia vadano impostati secondo un approccio graduale; in sostanza, occorre "non fare violenza – scrive Luigi Carlo Farini – ad un processo di integrazione unitaria che solo può essere frutto del tempo".

---

delle funzioni che il governo non può delegare ad alcuno: tale è la difesa della patria, la rappresentanza esterna, il mantenimento del diritto privato e pubblico, l'osservanza generale delle leggi, la giustizia e la finanza. Ma altre funzioni potrebbero essere delegate, e in certi paesi lo sono, come dal ministero dell'interno la polizia preventiva, le carceri di custodia, la sanità pubblica; da quello dei lavori pubblici le strade, le acque, i porti minori; da quello dell'agricoltura, industria e commercio la navigazione interna, le foreste, la caccia, la pesca; infine tutto o parte del pubblico insegnamento, delle biblioteche, degli archivi".

[4] E. Santarelli, *Il regionalismo*, cit.

Nessuna trasformazione radicale, dunque; occorre, piuttosto, muoversi con misura, moderazione, gradualità: "una legge deve – annota ancora lo statista - estendere maggiormente i principii del *self-government* alle provincie e ai comuni. Anche in questa materia noi cerchiamo di ottenere con mezzi diversi i risultati medesimi ottenuti in Inghilterra, la terra classica della libertà".
Dunque, si tratta di perseguire un livello di autogoverno avanzato come quello inglese, pur con mezzi diversi, che rispondano alle caratteristiche peculiari e alle tradizioni presenti in Italia. Eppure, la volontà di ispirarsi - anche semplicemente in relazione agli obbiettivi ed ai risultati, e non nelle formule e nei modelli giuridici – all'autogoverno inglese, resterà circoscritta alle buone intenzioni di qualche mente illuminata; nella realtà, prevarrà invece una impostazione ben diversa: e ad un Paese recalcitrante, che – per riprendere parole di Costantino Nigra - "rifugge dall'idea di diventare una provincia, e soprattutto una provincia di Torino"[5], viene imposto un unico modello di amministrazione. In questi termini, le leggi di unificazione del 1865 si limitano sostanzialmente ad estendere all'Italia intera la legislazione comunale e provinciale piemontese, vale a dire la legge Rattazzi del '59; legge basata sul contenimento di ogni spazio di autogoverno, nel quadro di una vigorosa centralizzazione.
E sarà una estensione destinata a svolgere effetti duraturi, nell'ordinamento italiano; al punto che in occasione del centenario delle leggi amministrative di unificazione, Massimo Severo Giannini considerava la legge Rattazzi "sostanzialmente la legge che ancora oggi vige nel nostro paese" [6].

3. *Tratti peculiari del rapporto centro-periferia in Italia: il divario Nord-Sud; il radicamento dei comuni; il criterio di uniformità*

Le varie ipotesi sul modello di regione da adottare – tra ente territoriale, dotato di una propria rappresentatività, e semplice circoscrizione di decentramento dell'amministrazione statale - segnano il confine di un dibattito che avrà una storia molto lunga: nell'Assemblea costituente il problema verrà di nuovo sollevato con varie alternative; ma qui prevarranno ormai ben distinte prospettive.
Come osserva con acutezza Feliciano Benvenuti, ricostruendo negli anni Sessanta il dibattito costituente: "il problema delle regioni non si pone più come un problema di efficienza dell'apparato amministrativo ma bensì di efficienza democratica". È una prospettiva alquanto diversa, che porterà ad un'evoluzione determinante nel nostro sistema.

---

[5] Cfr., ancora, G. De Cesare, *Dentramento e indirizzo di governo*, cit., p.157, cui si rinvia anche per i richiami alle frasi di Cavour.

[6] M.S. Giannini, *I comuni*, Atti del Congresso celebrativo del Centenario delle leggi amministrative di unificazione, Milano, Neri Pozza, 1967, p.24; ove si osserva anche che il tanto evocato sistema inglese dell'autogoverno conservava pur sempre, agli occhi degli affascinati politici e giuristi italiani, "un qualche cosa di misterioso e inesplicabile": cfr. pp.28-30.

In cui, precisamente una preoccupazione di efficienza democratica porta a prevedere in Costituzione autonomie regionali, dotate di propri organi eletti direttamente e di poteri significativi, anche sul piano legislativo.

In questo quadro, si collocano alcuni tratti che, a mio avviso, in Italia hanno contrassegnato in termini peculiari i rapporti tra centro e periferia. Si tratta, in particolare, di tre elementi, di diversa natura e carattere, ma comunque determinanti, nel conformare il nostro sistema di amministrazione territoriale: a) gli squilibri regionali, con uno straordinario divario tra Nord e Sud del Paese; b) lo storico radicamento delle autonomie locali e, in particolare, dei comuni; c) il valore assegnato alla uniformità, come parametro che conforma regole, assetti organizzativi, modalità di azione.
Tre peculiarità italiane che, a mio avviso, hanno costituito - e costituiscono tuttora - dati caratterizzanti, per gli assetti del nostro paese e, al tempo stesso, i nodi fondamentali o gli elementi che ne condizionano il funzionamento.

4. *Il divario Nord-Sud*

Gli squilibri regionali sono già ben presenti a Minghetti: "Come vi sono alcune province nelle quali la ricchezza è grandemente inferiore ai bisogni e alle difficoltà da vincersi, e in questi casi la regione e lo Stato può sovvenirle, vi hanno regioni le quali per naturale postura o per malignità di passati governi o per vicissitudini di avversa fortuna si trovano sprovvedute ancora di quegli istituti, di quelle vie di comunicazione, di quei lavori idraulici che altrove sono da gran tempo ordinati e compiuti. Ragion vuole pertanto che la Nazione venga in soccorso di esse, e ciò non sarà solo atto di fratellevole benevolenza, ma di dovere di equità"[7].
Così, dunque, Minghetti rileva le grande diversità del Paese; diversità che condizionano tutta l'azione del suo Governo. Né è detto che alluda necessariamente ed esclusivamente alle differenze tra Nord e Sud.
Certamente, nelle aree settentrionali vanno affermandosi forme di incipiente sviluppo industriale e capitalistico assai distanti dalle realtà quasi feudali che caratterizzano territori meridionali; dove peraltro si svolge una dura lotta al brigantaggio.
Eppure, sulle reali condizioni economiche delle varie aree del Paese, e sulla loro evoluzione nelle varie fasi, non sembra sussistano opinioni univoche; e il dibattito tra gli storici economici si presenta in termini ben più variegati e complessi di quanto spesso non si immagini. Le stesse conseguenze economiche dell'unificazione nel Sud risultano ancora tutt'altro che chiare[8].

---

[7] G. De Cesare, *Decentramento*, cit., p.126.
[8] Cfr, J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano. 1820-1960*, Bologna, Mulino, 2001, pp.10 e 23, ove si rileva che l'entità del divario è ben documentata a partire dal 1950, mentre risulta del tutto controversa per i periodi precedenti.

Precisamente nell'occasione del centocinquantesimo dell'Unità d'Italia, in effetti, sta riemergendo una serie di letture diverse sui livelli di sviluppo esistenti nei territori italiani, e sull'effetto che l'unificazione ha portato nel rapporto Nord-Sud. E se ricerche di storia economica considerano che già nel 1850 il Meridione presentasse un PIL pro capite fra i più bassi a livello europeo, alcune stime che quantificano al 15/25% il divario di PIL tra Nord e Sud al momento dell'unificazione sono ritenute del tutto sovrastimate da altre indagini[9]. D'altronde, non manca chi osserva come il Sud avesse, almeno in vari territori, un tasso di sviluppo e di presenza di infrastrutture non disprezzabile e come, al contrario, nel Nord ci fossero aree fortemente sottosviluppate, in un andamento complicato e discontinuo sia per aree territoriali sia per periodi storici; mentre altri, ancora, hanno accusato lo Stato unitario di aver trasferito capitali dal Sud al Nord, attraverso la politica fiscale e la spesa pubblica, o di aver praticato una politica monetaria deliberatamente concepita per favorire la Banca nazionale, istituto d'emissione del Piemonte, ai danni del maggiore istituto meridionale, il Banco di Napoli[10]. E nel 1900, con amarezza scrive Francesco Saverio Nitti: "al momento dell'unione l'Italia meridionale aveva tutti gli elementi per trasformarsi. Possedeva un grande demanio, una grande ricchezza monetaria, un credito pubblico solidissimo". Così, "l'unità d'Italia non poteva essere fatta se non con il sacrificio di alcune regioni, soprattutto nel Mezzogiorno continentale ...L'unità era da compiere e le guerre dovevano farsi al Nord. Come non provvedere la Lombardia, il Piemonte, la Liguria, il Veneto di strade, ferrovie, di porti? Dinanzi alla necessità suprema della difesa non è possibile discutere". Una visione alquanto diversa esprime, pochi anni dopo, Giustino Fortunato, secondo era "una naturale povertà" a segnare la situazione del Mezzogiorno, "un paese che dalla geografia e dalla storia fu per secoli condannato alla miseria: miseria economica e miseria morale" [11].
Del resto, non mancano economisti che considerano come determinante nella vicenda del rapporto Nord-Sud, la Prima guerra mondiale: che favorisce il riorientamento della spesa pubblica sul teatro di guerra, nel Nord-Est, e verso le aree industrializzate del Nord-Ovest, anzitutto per esigenze belliche, ma poi per sostenere i salvataggi industriali e bancari successivi al conflitto [12].

---

[9] Così, con vari riferimenti, J. Cohen e G. Federico, op. cit., pp.15 e 23-24. Secondo i dati riportati da questi autori, il Sud – stabilito a 100 il PIL medio in Italia – registra 87 nel 1871, scendendo di decennio in decennio negli anni successivi, sino a 53 nel 1951; dato destinato a migliorare nel ventennio successivo (69 nel 1971).

[10] J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo*, cit., p.36 ss.

[11] V., su queste posizioni, E. Felice, *Divari regionali e intervento pubblico. Per una rilettura dello sviluppo in Italia*, Bologna, Mulino, 2007, pp.27 ss., ove si riportano riferimenti alla recente storiografia che censura la tradizionale sottovalutazione delle forti differenze all'interno del Mezzogiorno (p.29).

[12] Cfr., con riferimenti a ricerche di V. Zamagni, E. Felice, *Divari regionali*, cit., pp. 164-165; che tra l'altro colloca tra il 1911 e il 1951 la maggiore divaricazione tra Nord e Sud. Cfr. peraltro J. Cohen e G. Federico che, in Lo sviluppo economico, cit., considerano certo che già nel 1914 "il nord fosse ben più avanzato da tutti i punti di vista", rilevando un ulteriore peggioramento delle condizioni del sud negli anni tra le due guerre.

Eppure, complessivamente, in Italia "gli squilibri regionali e, soprattutto, il dualismo Nord-Sud...costituiscono una caratteristica strutturale"[13], o "uno degli elementi distintivi della crescita di lungo periodo", con diseguaglianze che in nessun altro Stato "hanno caratterizzato lo sviluppo economico tanto profondamente quanto nel nostro Paese"[14]; o, come altri osservano, il divario di reddito per abitante tra Settentrione e Mezzogiorno presenta "caratteri quantitativamente eccezionali sia per ampiezza sia per durata"[15].
In sintesi, l'opinione tradizionale considera che il divario tra le aree del Paese fosse già ampio all'epoca dell'unificazione e che sia aumentato nei successivi cinquant'anni; altre stime ritengono che il differenziale sia rimasto costante; secondo altri ancora esso, minimo all'origine, sarebbe cresciuto moltissimo negli anni successivi[16].

Così, ancora oggi sembrano mancare chiavi di interpretazione e persino dati univoci[17], sulle origini, sulle situazioni delle singole aree, sull'evoluzione nel periodo successivo all'unificazione, sui trend dei singoli settori, dall'agricoltura all'industria, sino alle infrastrutture; e persino le cause stesse del fenomeno, ancora al centro di una ampia gamma di spiegazioni, economiche, sociologiche, culturali, storiche, geografiche[18].
Certo è che gli squilibri regionali si presentano tuttora come uno dei punto caldi e condizionanti il nostro dibattito centro-periferia. Al proposito, è sufficiente considerare, ovviamente, il dibattito attuale sul federalismo fiscale per renderci conto di quale sia la peculiarità del nostro Paese nell'intero contesto europeo[19].

5. *Radicamento storico e ruolo primario del comune*

---

[13] V. Zamagni, *Dalla periferia al centro. La seconda rinascita economica dell'Italia 1861-1990*, Bologna, Mulino, 1990, p.59.
[14] J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico italiano*, cit., pp.10 e 35.
[15] G. Toniolo, *Storia economica dell'Italia liberale 1850-1918*, Bologna, Mulino, 1988, p.233.
[16] Cfr. i riferimenti riportati da J. Cohen e G. Federico, op. cit., pp.38-39; che peraltro concludono osservando come, considerata la mediocre qualità dei dati, nei primi decenni dall'unificazione, "senza un loro miglioramento appare impossibile risolvere la questione. Ci si può consolare notando che migliorare questi dati è oggi possibile e che la ricerca promette risultati scientifici importanti".
[17] V. Zamagni, in *Dalla periferia al centro*, cit., p.54, sottolinea come un gruppo di lavoro organizzato dall'ex presidente dell'ISTAT, G. Rey, abbia avviato una radicale revisione delle statistiche storiche curate dallo stesso ISTAT: cfr. i due volumi curati da G. Rey, I *conti economici dell'Italia*, Bari, Laterza, 1991-1992. Cfr. anche, sugli effetti assai diversi che si ottengono applicando i nuovi calcoli alle vecchie statistiche ISTAT, J. Cohen, G. Federico, op. cit., pp.19-20.
[18] Cfr. i riferimenti a varie posizioni del dibattito ancora in J. Cohen, G. Federico, *Lo sviluppo economico*, cit., pp.35 ss.
[19] Su questi temi, la letteratura è ormai assai abbondante. Ma qui ci si può limitare, per sottolineare i termini essenziali della questione, a richiamare ora la franca ed incisiva analisi di A. Panebianco, *Nord-Sud, troppi luoghi comuni*, in *Corriere della Sera*, 6 gennaio 2011.

Un secondo elemento di caratterizzazione non prescindibile dell'assetto della nostra periferia è costituito dal radicamento storico dei comuni. Lo rilevano tutte le testimonianze già all'inizio dell'epoca dell'unificazione. Ove il ruolo del comune come punto di riferimento imprescindibile, nella tradizione e nella realtà dei territori italiani, si presenta come un dato ben presente a tutti i protagonisti dell'epoca. Che non mancano mai di richiamare il municipio romano e il comune medioevale; precedenti autorevoli, che vengono considerati in un flusso di robusta continuità, con il comune contemporaneo. Un comune che, dunque, in Italia si erge a "vero propugnacolo della nostra civiltà – secondo le parole di Farini – prima base dei liberi ordini, in cui si manifesta più vivacemente il nativo genio delle popolazioni".
E nell'evoluzione del sistema italiano, in questi centocinquanta anni, il ruolo primario del comune rimane una costante. Che attraversa le varie oscillazioni dell'ordinamento regionale e del dibattito sul livello provinciale: sino alla riforma costituzionale del 2001, ove il comune figura al primo posto tra gli enti che costituisono la Repubblica. Né è una collocazione casuale, ma coerente con il sistema generale ora introdotto, che attribuisce le funzioni amministrative, in via di massima, ai comuni, mentre alle province, alle città metropolitane, alle regioni, allo Stato esse "possono essere assegnate in sostituzione dei comuni solo se e in quanto la sostituzione sia giustificata dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, con un vincolo di attribuzione prioritaria ai comuni che vale tanto per le leggi delle regioni quanto per quelle dello Stato"[20].
In questi termini tutto il dibattito sulle autonomie territoriali, dall'unificazione alla Costituente, dalla regionalizzazione alla riforma del titolo V, ha un andamento profondamente diverso da quello che caratterizza altre realtà europee. Così, il nostro preteso, ventilato, auspicato federalismo non sarà mai in questo senso paragonabile a quello di altri stati europei: la Germania è costituita dai suoi *Länder* e dalla loro storia, l'Italia parte dalla storia dei suoi comuni; con la quale ogni forma potere di livello regionale sarà sempre tenuto a confrontarsi.

6. *L'uniformità*

Terzo elemento portante della nostra tradizione è l'uniformità. Scelta fondante, all'epoca dell'unificazione; ed è scelta anch'essa assai duratura.
L'opzione a favore dell'uniformismo è stabilita dalla Commissione speciale per la elaborazione delle leggi sull'ordinamento dello Stato nell'estate del 1861, nella convinzione che "la soppressione di questi Stati felicemente compita si suggelli meglio e se ne consolidi l'azione con lo stabilimento di una legislazione uniforme, di un ordinamento amministrativo compatto..."[21].

---

[20] Così G. Guarino, *L'Italia? Ora è fondata sui comuni*, in *Corriere della Sera*, 16 gennaio 2002.
[21] G. De Cesare, *Decentramento*, cit., p.113.

In effetti, l'unificazione fu attuata, come si è accennato, semplicemente estendendo ai nuovi territori la legislazione piemontese. Una estensione applicata "in fretta e furia", che tra l'altro trascura il fatto che questa legislazione del Piemonte era - come annota criticamente Cattaneo – in vari ambiti meno avanzata delle leggi che andava a sostituire: "il Piemonte, anche addensando in sei mesi i progressi di un secolo, si trovò inferiore in diritto penale alla Toscana, in diritto civile a Parma, in ordini comunali alla Lombardia; ebbe la disgrazia di apportare ai popoli, come un beneficio, nuove leggi ch'essi accolsero come un disturbo e un danno. Li assennati riputarono un vituperio che il popolo preferisse le leggi austriache alle italiane, e non si avvidero che il vituperio era che le leggi italiane potessero apparire peggiori delle austriache....Né crediamo che fosse lecito il togliere ad alcuno di codesti Stati quel massimo grado di progresso che già in alcuna cosa avesse raggiunto, pel mero pretesto di rendere uniforme per tutti una legge meno ragionevole e meno civile"....Ma la vita legislativa dei vari regni non può rimanere violentemente soppressa. Coordinare i due ordini legislativi dell'intera unione e dei singoli Stati è problema che, grazie a Dio, non è così nuovo nel mondo vivente delle nazioni, come alcuni, piuttosto monòmani che unitari, vanno immaginando. E non è opera di dissoluzione e di discordia, ma è necessaria e impreteribile condizione di concordia e d'amistà"[22].

In realtà, per chi provenga da diverse tradizioni amministrative, un'uniformità di questo tipo risulta perfino stupefacente. Come rivela, significativamente, una testimonianza dei due storici inglesi, Bolton King e Thomas Okey. I quali nel 1901 si trovano a svolgere un'approfondita indagine sulla situazione italiana e, in particolare, sulla realtà dell'istituzione territoriale italiana; cui dedicano un libro, *L'Italia di oggi*, pubblicato in italiano da Laterza[23]. Questi osservatori con mentalità britannica guardano con animo sorpreso quest'amministrazione locale caratterizzata da una astratta uguaglianza dottrinale e legislativa: "la legge italiana concede le stesse facoltà e gli stessi compiti a ogni comune, grande o piccolo che sia. Nelle loro relazioni con il Governo centrale ci è scarsa differenza fra una città di mezzo milione di abitanti e un meschino borgo delle Alpi. Uguali sono anche le funzioni e la facoltà di intraprendere quasi senza limiti, soggetti al solo veto del prefetto...ogni servizio od ufficio di pubblica utilità". Con effetti dispendiosi, non facilmente limitabili; il rimedio ovvio e il solo effettivo sarebbe di porre una differenza fra i comuni più grandi e quelli più piccoli limitando i poteri di questi ultimi. In luogo di questo semplice principio, che ha tolto la difficoltà in Inghilterra, gli italiani hanno un sistema irritante e molesto di ostacoli burocratici...".

---

[22] C. Cattaneo, *L'ordinamento del Regno: i danni del centralismo e i vantaggi del federalismo*, 1860, riportato in *Amministrazione civile*, 2008, luglio/ottobre, pp.161-162.

[23] Il capitolo del volume di Okey e King relativo all'amministrazione locale è ora reperibile in *Amministrazione civile*, 2008, p.140 ss.

E' una descrizione che rende bene quanto siamo lontani da concezioni e impostazioni consolidate che caratterizzano altre tradizioni europee, per le quali il dominio di principi e regole uniformi risulta – ancor prima che irragionevole - difficilmente comprensibile.
Del resto, questa uniformità giuridica copre una rilevantissima eterogeneità sostanziale: lo sottolinea ancora, ad un secolo di distanza dall'unificazione, Massimo Severo Giannini, con particolare riferimento alle realtà comunali: "sta di fatto che l'eterogeneità dei comuni non è solo un oggetto di constatazione sociologica, ma investe il funzionamento stesso degli apparati comunali, perché se si esamina in modo non libresco l'effettiva vita dei comuni, ci si avvede che ve ne sono alcuni nei quali il consiglio comunale non conta nulla, e conta solo il sindaco con il segretario comunale; altri nei quali, invece, il consiglio comunale è tutto; altri ancora nei quali le istanze decisionali si distribuiscono tra gli assessori e i capi delle ripartizioni, e così via....Vi è quindi da supporre che avessero ragione coloro che ritenevano preferibile, in un paese come l'Italia, il sistema austriaco della differenziazione dei comuni, al sistema franco-piemontese dell'uniformità"[24].
In realtà, la legislazione uniforme, già realisticamente emersa sin dai discorsi di Minghetti, ignora – o finge di ignorare - le diversità sostanziali del Paese e questo sarà un altro dei problemi portanti di tutta la nostra storia amministrativa: il tentativo di risolvere i problemi di ineguaglianza sostanziale attraverso la adozione delle medesime regole.
La questione riveste un valore fondamentale; ed è uno dei temi davanti ai quali ancora oggi ci troviamo, a proposito delle prospettive federalistiche in questi anni al centro del dibattito istituzionale. E solleva una domanda di base: è conciliabile una differenziazione delle regole con una unitarietà dei diritti o, per usare l'espressione della costituzione tedesca, delle condizioni di vita delle popolazioni?
L'uniformità non ha dato sinora risposte adeguate: imporre il medesimo vestito a nani e giganti, a grassi e magri, vuol dire rendere infelici gli uni e gli altri. La sfida davanti alla quale ci troviamo, che è la sfida di tutta la storia italiana, è capire come dare risposte adeguate alle differenze sostanziali che esistono nelle varie parti del territorio nazionale, tenendo insieme l'unità giuridica ed economica del Paese e l'unità dei diritti delle persone.

Del resto, se il nostro Paese, nella realtà dei fatti, non è mai riuscito a garantire l'eguaglianza sostanziale tramite l'applicazione del criterio di uniformità, dall'altro lato ha sempre guardato con sospetto alle forme di differenziazione. In questo senso, è significativo il modo in cui i mezzi di comunicazione percepiscono e trasmettono ogni fenomeno di varietà di regole derivante da poteri autonomistici, con esplicite diffidenze, preoccupazioni, contrarietà: manifestate da espressioni come federalismo "fai da te", "di

[24] M.S. Giannini, *I comuni*, cit., pp.32-33.

Arlecchino", "in ordine sparso", "di Babele", "a macchia di leopardo", "il mosaico", "la giungla" o, ancora, le "cento Italie" o "l'Italia spaccata"[25].
Eppure, la possibilità di differenziazione di trattamento da regione a regione – osservava Mortati - "non può essere disconosciuta in via generale dato che la ratio dell'autonomia discende proprio dall'opportunità di adeguare il trattamento giuridico delle stesse materie alle peculiarità delle situazioni in quanto risultino diverse da una zona all'altra del territorio nazionale"[26].
Dunque, ogni scelta adottata da un ordinamento in senso autonomistico implica – ovviamente e necessariamente – una differenziazione di discipline e posizioni giuridiche.
In certo senso, potremmo anzi dire che l'autonomia comporta *un diritto alla differenza* da riferire alle comunità territoriali, in termini non troppo distanti da quelli correnti in relazione alle differenze di genere, di cultura, di costumi, ecc.
D'altronde, se l'uniformismo non garantisce e non ha mai garantito l'eguaglianza sostanziale, la stessa, fondamentale affermazione del principio contenuto nel secondo comma dell'art.3 della Costituzione implica una necessità costituzionale di considerazione delle differenze "di fatto", per dare risposte adeguate alle situazioni concrete: e queste differenze possono certamente presentarsi anche su un piano territoriale, nei rapporti tra diverse aree del Paese, imponendo di modulare regole, azioni, funzioni in relazione alle specifiche esigenze.
Riflessioni di questo tipo possono riferirsi particolarmente alle "azioni positive" svolte dalle pubbliche amministrazioni.
Una eguaglianza formale coincidente con una uniformità delle regole si presenta sorretta da solide ragioni nella sfera dei diritti che sono stati definiti "negativi", laddove alle istituzioni pubbliche si richiede semplicemente di non interferire, di astenersi. Ma laddove i diritti si configurano come "positivi", concretandosi in una attività di prestazione, da parte delle istituzioni pubbliche, si configura uno spazio di selettività e di differenziazione (cfr. Corte cost. sent. n.109 del 1993).
Ma se affermazioni di questo tipo hanno qualche fondamento, il problema diviene quello di individuare i limiti alla differenziazione, le soglie di asimmetria accettabili senza mettere in discussione l'unitarietà del Paese e dei diritti di cittadinanza.
Se, dunque, sembra affermata e diffusa da qualche decennio – su un piano europeo così come nel dibattito italiano – l'idea che le rigidità connesse all'uniformità non corrispondono alle reali esigenze delle collettività e non garantiscono una equità sostanziale tra le popolazioni e che, dunque, siano da ammettersi e valorizzare margini di differenziazione, diviene essenziale

---

[25] Espressioni di questo tipo sono usate con una certa frequenza in titoli quali: "le tasse di Arlecchino", "servizi sociali in ordine sparso", "la giungla dei ticket", "la Babele dei farmaci", "urbanistica fai da te", ecc. ecc.
[26] C. Mortati, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976, p.932.

domandarsi quali siano i limiti a questa differenziazione; o – per riprendere il titolo di uno stimolante libro di studiosi di Lovanio: "quanta disuguaglianza possiamo accettare?"[27]

7. *Qualche considerazione conclusiva*

Così, la ricerca e la determinazione di soglie di unità dei diritti, di equivalenti condizioni di vita, di livelli essenziali delle prestazioni si presenta come questione di rilievo primario, particolarmente nella fase attuale.
Ma questa ricerca non può tradursi in una semplice riproduzione di obsolete forme di uniformismo e di accentramento, comprimendo le istanze, le esigenze, le aspirazioni ad una differenziazione che corrisponde ormai ad un diritto all'autonomia riconosciuto alle collettività locali dalla gran parte degli ordinamenti europei.
D'altronde - tema che ci occuperà nel prossimi anni - quanta differenziazione possiamo accettare nella graduazione della pressione fiscale? Se davvero verrà attuato un federalismo fiscale e se davvero non sarà un mero contenitore formale, ma rivelerà una responsabilizzazione ai livelli di governo nel determinare le soglie di pressione in relazione ai servizi, il punto diventerà ben più incisivo di quanto non sia la stessa formale previsione di questo o quel diritto, coinvolgendo pienamente una eguaglianza sostanziale di rilievo primario.
E ancora: è realistico, ed in che termini, leggere il rapporto tra uguaglianza ed autonomie sulla base di criteri di equivalenza, in modo tale che ogni collettività possa differenziare modi e strumenti per contrastare una ineguaglianza sostanziale esistente? Del resto, può essere pertinente, anche negli ordinamenti interni, il richiamo alle logiche europee, secondo lo schema per cui le autorità nazionali e locali non sono obbligate a comportamenti uniformi, ma devono perseguire, anche con strumenti differenziati, effetti e risultati sostanzialmente equivalenti.

Del resto, in Italia, queste tematiche si legano indissolubilmente alle questioni sopra accennate, delle primarie esigenze di ridimensionare, contrastare, superare gli spropositati divari tra Nord e Sud.
E si collegano alla ancora incerta e ondivaga definizione dei ruoli di ciascun livello: puntando a inserire in un sistema coerente e ben funzionante la vitalità dei comuni nel dare risposte dirette alle esigenze delle collettività locali, la flessibilità di regole connessa ai poteri ed al necessario ruolo di coordinamento delle regioni, l'imprescindibile funzione unificante dello Stato.

---

[27] Cfr. Ch. Arnsperger, Ph. Van Parijs, *Quanta disuguaglianza possiamo accettare?* Etica economica e sociale, Bologna, Mulino, 2003.

Su questioni di questo tipo si giocheranno in larga misura, a mio avviso, le prospettive della Repubblica, in una ricerca di dinamiche e nuovi equilibri che sappiano essere adeguati alle necessità dei tempi.

La storia di questi centocinquant'anni, in questa ricerca, può insegnarci molto: se non altro per conoscere meglio le nostre peculiarità, condizioni, capacità di elaborazione, difficoltà di realizzazione. E per ricordarci come – se si intende evitare, come invita a fare il Presidente della Repubblica, ogni celebrazione idilliaca, retorica o acritica" – quel lontano "moto unitario", con tutte le sue "asprezze e contraddizioni, sconfitte e successi", abbia lasciato un patrimonio, che occorre ora recuperare in chiave nuova: respingendo tutti gli "impulsi disgregativi", ma superando, al tempo stesso, "le tare centralistiche"[28].

E' una sfida di fondo; che non sempre in passato abbiamo affrontato con convinzioni e strumenti all'altezza delle esigenze.

Speriamo di essere in grado di farlo oggi: ritrovando – nonostante tutto, e al di là di ogni particolarismo e di ogni segnale di criticità sociale, politica, istituzionale - i valori profondi e i significati sostanziali dell'unità del Paese.

[28] ... per riprendere espressioni utilizzate, in occasione dell'avvio delle celebrazioni del Centocinquantenario dell'Unità, dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, a Reggio Emilia, 7 gennaio 2011.

Finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009

di Gian Candido De Martin e Guido Rivosecchi

(di prossima pubblicazione nel Commentario ANCI alla legge 42 sul federalismo fiscale)

Sommario:

1. *Premessa: autonomie speciali e istanze inderogabili di coordinamento della finanza pubblica*

Tra gli elementi maggiormente qualificanti del Titolo V della parte seconda della Costituzione, e, in particolare, dell'art. 119 Cost., si riscontrano innovativi e pregnanti principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riferibili al sistema complessivo delle autonomie territoriali[1], che dovrebbero indurre a tenere conto anche della realtà rappresentata dalle regioni a statuto speciale, in ragione di vincoli costituzionali e dell'incidenza della finanza di tali enti territoriali sul governo dei conti pubblici[2].

Si prescinde comunque, in questa sede, da qualsiasi considerazione o approfondimento sul futuro della specialità regionale, ossia sul senso e le prospettive di un regionalismo costituzionalmente differenziato che, dopo sessant'anni di esperienza repubblicana, si presenta comunque in una nuova luce, sia per il processo di adeguamento degli statuti speciali prefigurato dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 – rimasto, comunque, ancora al palo – sia per le previsioni relative al regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.[3].

---

[1] In questo senso, cfr. Astrid, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2003, 6 ss.

[2] Cfr. G. Macciotta, *Regioni speciali e federalismo fiscale*, Relazione al Seminario organizzato dalla regione Sardegna sul federalismo fiscale – 12 settembre 2008, reperibile al sito www.astrid-online.it.

[3] Per un approfondimento, cfr. G.C. De Martin, *La condizione e il ruolo delle Autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, Relazione al Convegno Nazionale "Le Autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome – Cagliari, 20 marzo 2003, in *Le autonomie locali nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, in Quaderni Formez, n. 20, Roma, 2004, 245 ss.; G.C. De Martin, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema*

Scopo di queste note è piuttosto quello di svolgere qualche considerazione sulle autonomie speciali dopo l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", sotto il profilo della tanto necessaria quanto incompiuta estensione agli enti dotati di autonomia particolare dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica delle autonomie, corrisponde infatti l'affermazione di inderogabili istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, facendo assurgere il canone del coordinamento ad architrave della costituzione finanziaria delineata dal Titolo V[4].

Si pensi, ad esempio, al limite dell'"armonia con la Costituzione" e dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", espressamente richiamati dall'art. 119, secondo comma, Cost., in riferimento all'autonomia tributaria degli enti territoriali; ai principi di coesione e di solidarietà sociale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; al principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse attribuite a ciascun ente territoriale, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; al carattere integrativo e complementare – rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali – del fondo perequativo, di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., volto ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo; al carattere sussidiario delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., finalizzati a costituire ulteriore (anche se straordinaria) garanzia rispetto alla rimozione degli squilibri territoriali.

Tali disposizioni costituzionali disegnano un assetto delle relazioni intergovernative finanziarie pienamente coerente con i principi dell'art. 5 Cost., segnato, cioè, da una forte implementazione del principio autonomistico, ma nel quadro di inderogabili istanze unitarie riconducibili ai principi fondamentali e alla prima parte della Costituzione repubblicana (Esposito; Berti).

E' appena il caso di ricordare che, all'autonomia finanziaria predicata per tutti i livelli di governo dall'art. 119, primo comma, Cost., corrisponde una differenziata potestà normativa: potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., sul "sistema tributario e contabile dello Stato" e sulla "perequazione delle risorse finanziarie"), potestà concorrente regionale (art. 117, terzo comma, Cost., sull'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario") e potestà regolamentare degli enti locali, sia pure con tutti i limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha negato che la disciplina del sistema tributario degli enti locali spetti alla potestà legislativa residuale delle regioni (cfr., ad esempio, sent. n. 296/2003). Viene, di conseguenza, posta un'esigenza indefettibile di coordinamento da parte del legislatore, in quanto, in ragione

---

incompiuta, Relazione al Convegno "Verso il federalismo. Autonomie locali e regioni speciali" – Sassari, 10 ottobre 2008, in www.astrid-online.it, 6 ss.

[4] In proposito, cfr. G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

della riserva di legge *ex* art. 23 Cost. – che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di "base" della prestazione – l'effettivo spazio normativo a disposizione della potestà regolamentare degli enti locali sarà fissato dalla legislazione statale e da quella regionale nelle materie di rispettiva competenza.

Di fronte a questa scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa, la Corte costituzionale, esercitando in questo come in altri settori del Titolo V una delicata funzione di supplenza[5], ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la precondizione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico (sent. n. 37/2004), sottolineando la necessità di estendere i principi di coordinamento all'intero sistema delle autonomie territoriali – anche, sia pure sotto taluni profili, in espresso riferimento alle autonomie speciali – al fine di conseguire l'equilibrio unitario della finanza pubblica (sentt. nn. 267/2006; 179/2007).

In altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario, sia sul lato dei poteri tributari che sul lato dei poteri di spesa (cfr., sotto diversi profili, sentt. nn. 296/2003; 37/2004; 162/2007; 102/2008; 289/2008)[6]. Tale orientamento restrittivo della Corte si spiega, però, proprio alla luce della necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, sulla base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie di coordinamento valevoli per *tutti* gli enti territoriali, pur nella compiuta affermazione del principio autonomistico[7].

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale, pur continuando a distinguere tra principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da un lato, e principi generali dell'ordinamento, dall'altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (da ultimo, sent. n. 102 del 2008), ha comunque sostanzialmente riconosciuto, a partire dall'art. 119 Cost., delle istanze di coordinamento finanziario sostanzialmente inderogabili anche da parte delle autonomie speciali (sent. n. 179/2007)[8].

Questo approccio appare, tra l'altro, perfettamente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al

---

[5] "Non richiesta e non gradita" come ebbe a definirla l'allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella Conferenza stampa annuale per il 2003.

[6] Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1235 ss.

[7] Su tali istanze di coordinamento in connessione al principio autonomistico, cfr. L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge* (6 agosto 2008), in www.federalismi.it, fasc. n. 16/2008, spec. 4.

[8] Su questa ampia nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla Corte, si veda anche C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.; nonché G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid-Rassegna*, n. 94/2009, in www.astrid-online.it, 4 ss.

governo dei conti pubblici posti dal Patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo, faticosamente introdotte dal patto di stabilità interno e successivamente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. "procedura di rivalsa"[9], che consente tra l'altro allo Stato di riaversi sulle autonomie territoriali responsabili di oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari.

2. *La specialità malintesa: le carenti disposizioni della legge n. 42 del 2009 sul coordinamento della finanza pubblica delle regioni a statuto speciale*

Alla luce di questo imprescindibile quadro di riferimento, sembrerebbe ragionevole riflettere sull'effettiva estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli enti territoriali dotati di autonomia particolare.

Sotto questo profilo, tuttavia, la legge n. 42 del 2009 non sembra aver condotto a compiuta maturazione le potenzialità offerte dal Titolo V.

L'art. 27, comma 1, si limita infatti a prevedere che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*".

La disposizione assume indubbiamente una portata considerevole, specie rispetto alla più scarne formulazioni contenute tanto nella versione originaria del disegno di legge presentato da Governo, quanto in quella approvata dal Senato in prima lettura, anche se quest'ultima faceva riferimento al patto di convergenza di cui all'art. 18 della stessa legge n. 42, rendendo forse maggiormente vincolato il concorso delle autonomie speciali al processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica, espressamente orientato a garantire, per *tutti* i livelli di governo, il passaggio ai costi e ai fabbisogni standard, nonché gli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, rispettivamente lett. *m)* e *p)*, Cost., nel quadro di un sistema di vincoli finanziari determinato nella manovra annuale (art. 18).

In ogni caso, il citato art. 27, comma 1, viene ad includere le autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi più rilevanti della legge delega, dichiaratamente rivolta all'attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost.

La disciplina presenta, tuttavia, una serie di nodi critici. Anzitutto, quanto al superamento del criterio della spesa storica, uno degli aspetti più qualificanti e condivisi della riforma[10], vengono delineate soltanto modalità graduali che dovrebbero orientare il passaggio al criterio dei costi standard, senza l'indicazione di alcun termine temporale (art. 27, comma 1), mentre, per

[9] Introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007".

[10] Sul punto, cfr. R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale,* in *Astrid-Rassegna*, n. 93/2009, in www.astrid-online.it, 8 ss.

le regioni a statuto ordinario, la legge individua un limite massimo di cinque anni entro il quale deve concludersi il processo (art. 20, comma 1, lett. *b)*).

In secondo luogo, specie ai fini della determinazione delle funzioni effettivamente esercitate dalle autonomie speciali e dei relativi oneri, la legge consente di tenere conto di un raffronto tra la finanza delle predette autonomie e la "finanza pubblica complessiva" (art. 27, comma 2), ma sulla base di aggregati non puntualmente definiti e, in ogni caso, non suscettibili di interpretazione univoca (es. totale delle entrate, totale delle spese, rapporto tra entrate e spese...), che renderanno presumibilmente agevole un'interpretazione non sempre in linea con gli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

In terzo luogo, pur avendo avuto un andamento carsico nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, vengono di nuovo introdotte clausole derogatorie rispetto ai generali obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, insite in parametri assai labili (e quindi suscettibili di interpretazione estensiva), quali gli "svantaggi strutturali permanenti", "i livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o *parte di essi*, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato" (art. 27, comma 2), nonché, inserito nell'ultimo passaggio parlamentare, il riferimento ai "costi dell'insularità", nonostante quest'ultimo sia stato, per altro verso, recentemente ridimensionato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione*, in causa C-88/03) e della Corte costituzionale (sent. n. 102/2008, "Diritto", n. 8.2.8.4).

In quarto luogo, viene introdotto un meccanismo finalizzato ad assicurare il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà soltanto per le regioni a statuto speciale "i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale", senza nulla disporre riguardo alla partecipazione delle autonomie speciali con un reddito *pro capite* superiore alla media nazionale (art. 27, comma 2).

E' forse alla luce di queste contraddizioni, che si spiegano anche i tentativi della stessa legge n. 42 di ricomporre alcuni degli squilibri finanziari tra regioni ordinarie e regioni speciali. E' il caso, ad esempio, all'art. 16, comma 1, lett. *c)*, che, nel delineare i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi relativi agli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., prevede di tenere in considerazione le "specifiche realtà territoriali", con particolare riguardo, tra l'altro, "alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o *con regioni a statuto speciale*, ai territori montani e alle isole minori".

La disposizione appare anzitutto discutibile nella misura in cui individua parametri particolarmente ampli rispetto al carattere straordinario che dovrebbero assumere gli interventi speciali nel quadro costituzionale della rinnovata autonomia finanziaria degli enti territoriali[11]. Essa, inoltre, sembra finalizzata, piuttosto che all'introduzione di norme organiche di coordinamento finanziario, all'adozione di provvedimenti "tampone", nell'intento, ad esempio, di contenere le tendenze "scissioniste" dei comuni montani del Veneto, maturate nel raffronto con le condizioni dei contigui enti locali del Trentino – Alto Adige.

---

[11] In questo senso, A. Brancasi e F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le regioni*, 2009, 18 ss.

In prospettiva invece divergente rispetto alle note critiche qui sopra svolte, si colloca la previsione di modalità di finanziamento aggiuntivo mediante forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali e di accise in caso di assegnazione di ulteriori funzioni alle regioni speciali. Fatto comunque salvo quanto previsto dagli Statuti, l'art. 27, comma 4, viene opportunamente ad escludere l'applicazione della disposizione in caso di assegnazione di nuove funzioni finalizzata al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, costituendo, da questo punto di vista, uno dei rari casi di reinserimento delle autonomie speciali nel processo di convergenza.

Tuttavia, l'aspetto maggiormente critico della riforma è ravvisabile nel sistema delle fonti su cui finiscono per poggiare le (labili) disposizioni dettate dalla legge sul coordinamento della finanza delle autonomie speciali. Le forme e la misura della loro partecipazione agli obiettivi perseguiti vengono infatti integralmente rimesse alle norme di attuazione degli Statuti speciali, peraltro secondo lo schema tradizionale che ha contraddistinto la nascita e l'evoluzione della specialità regionale.

Da questo punto di vista, esso rischia di non fornire sufficienti garanzie rispetto al coordinamento della finanza delle autonomie speciali a cui l'art. 27 della legge n. 42 è invece dichiaratamente rivolto. Si pensi, tra l'altro, alla latitudine della disciplina loro riservata: dal "coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia", nonché sulla "finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma" (art. 27, comma 3, lett. *a)*), ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario (art. 27, comma 3, lett. *b)*), alle forme di "fiscalità di sviluppo" (art. 27, comma 3, lett. *c)*), che consentono alle regioni maggiormente virtuose di adottare decisioni di riduzione dell'imposizione fiscale al fine di attirare sui rispettivi territori capitali e attività produttive.

Sul punto, anche alla luce dei dubbi di costituzionalità formale sulle norme di attuazione degli Statuti speciali, in ragione dell'elusione del ruolo del Parlamento nella determinazione dei principi e dei criteri direttivi nel peculiare procedimento di delegazione che ne caratterizza l'adozione, già a suo tempo espresse in dottrina (Allegretti), sarebbe stata auspicabile la determinazione di una disciplina di principio ben più articolata di quella fissata dall'art. 27, comma 3, della legge n. 42, che si limita a devolvere a tali fonti aspetti cruciali del coordinamento della finanza e del sistema tributario degli enti dotati di autonomia particolare.

Una via alternativa – confortata da qualche timido segnale della giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 155/2006 e 267/2007) – avrebbe potuto essere rappresentata dal tentativo di estendere in via diretta alle autonomie speciali i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario affermati dalle disposizioni costituzionali del Titolo V, attraverso la determinazione con legge statale di disposizioni volte ad assicurare il rispetto dei vincoli costituzionali di perequazione e di solidarietà.

Sul versante opposto, l'art. 27 si limita a prevedere ulteriori sedi e fasi di concertazione prodromiche all'eventuale modifica delle norme di attuazione degli Statuti speciali. In questa prospettiva si collocano tanto la riconduzione alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di compiti di analisi e monitoraggio delle disposizioni vigenti e delle prassi

concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale (art. 27, comma 6), quanto l'istituzione, presso la Conferenza Stato-regioni, di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione speciale, volto ad individuare "linee guida, indirizzi e strumenti" per assicurare il loro "concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà" e per "valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti" (art. 27, comma 7).

La modifica delle norme di attuazione rimane comunque l'unico strumento previsto dalla legge per garantire l'eventuale adeguamento degli ordinamenti delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento e ai nuovi assetti della finanza pubblica.

Ora, anche a prescindere dal mancato rispetto del termine ordinatorio dei trenta giorni, previsto dalla legge stessa per l'organizzazione del suddetto tavolo e da alcune lacune che, sotto questo profilo, si sono già palesate nella fase attuativa della riforma[12], non vi è dubbio che il legislatore finisca per rimettere in via esclusiva alle Commissioni statutarie la scelta dell'eventuale adeguamento.

3. *Finanza delle autonomie speciali e principi costituzionali: la difficile quadratura del cerchio*

La conclusione così adottata, per quanto non ancora suscettibile di una valutazione definitiva a fronte del processo di riforma appena avviato, riflette l'originaria prospettiva della specialità che, anche negli ultimi anni, ha condotto a conclusioni univoche tanto il "dialogo" tra Governo e Parlamento (da ultimo, appunto, con la legge n. 42 del 2009), quanto l'attività degli organi di raccordo tra i diversi livelli di governo, sia verticali (Conferenza Stato-regioni) che orizzontali (Conferenza delle regioni), laddove si è costantemente registrata la tendenza ad adottare forme di disciplina pattizia in qualche modo separata per le autonomie speciali, consolidando una sorta di duplice binario anche per gli accordi di riparto delle risorse finanziarie.

Basti pensare al c.d. "Accordo di Santa Trada" del 21 luglio 2005, con il quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha sostanzialmente determinato le modalità di applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 e le concrete modalità di riparto delle risorse finanziarie su un arco temporale pluriennale, o – ancor più rilevante per gli enti dotati di autonomia particolare – alla c.d. "Dichiarazione di Aosta", firmata il 2 dicembre 2006 dai Presidenti delle giunte e dei consigli ad autonomia speciale, e successivamente fatta propria dalla Conferenza delle regioni. Quest'ultima suggerisce la costituzionalizzazione del principio dell'intesa ai fini dell'adozione delle modifiche statutarie, mentre la legge costituzionale n. 2 del 2001 richiede soltanto il parere del consiglio regionale sul progetto di modificazione dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare[13]. Il documento, inoltre, tende

[12] Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 luglio 2009, relativo all'"Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale", ad esempio, non fa alcun riferimento alle autonomie speciali.

[13] Nello stesso senso andava l'art. 38 della legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione approvata dal Parlamento nella XIV legislatura e poi bocciata dal corpo elettorale nel referendum del 25-26 giugno 2006, nonché i progetti di modificazione degli Statuti speciali di iniziativa parlamentare presentati nella XV legislatura: per una rassegna, cfr. A. Ferrara, *Le autonomie speciali*, in

comunque a privilegiare l'aggiornamento degli statuti vigenti, attraverso l'emanazione di norme di attuazione in grado di riallineare gli ordinamenti speciali alle condizioni di maggiore autonomia previste dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 per le regioni a statuto ordinario.

Per quanto riguarda più specificamente gli aspetti finanziari, la citata Dichiarazione prevede che "il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute, nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori".

Anche a prescindere dalla difficoltà di ricostruire in questa chiave di lettura "tradizionale" i più recenti sviluppi della specialità regionale[14], tale approccio rischia, anzitutto, di avallare, in deroga alle istanze unitarie di coordinamento sopra richiamate, una sorta di separatezza della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto agli obiettivi di perequazione e di solidarietà affermati dal Titolo V e, per lo meno formalmente, ribaditi dalla legge n. 42 del 2009. In secondo luogo, la costituzionalizzazione del principio dell'intesa finirebbe per blindare la possibilità di revisionare gli statuti dotati di autonomia particolare, imponendo un percorso di convergenza sulle questioni finanziarie distinto e separato per le autonomie speciali.

Di questo clima è in qualche modo figlia anche la legge delega in commento, che rischia di confermare la discutibile tendenza da ultimo richiamata, sia sul piano dell'assetto delle fonti e dei procedimenti, riconducendo in via esclusiva alle norme di attuazione degli Statuti speciali l'eventuale concorso delle autonomie differenziate agli obiettivi della riforma, sia sul piano sostanziale, rimettendo alle determinazioni dell'istituendo tavolo di concertazione (e alle Commissioni statutarie) il loro eventuale contributo.

Se invece si effettua una valutazione quantitativa dell'incidenza della finanza delle autonomie speciali sull'andamento dei conti pubblici, si scorge un andamento dei flussi finanziari che mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l'art. 119 Cost. afferma, invece, per *tutti* gli enti territoriali), ed anzi evidenzia, in taluni casi, meccanismi di finanziamento correlati a percentuali a volte superiori al cento per cento dei tributi accertati sui rispettivi territori[15].

Le disposizioni della legge n. 42 sulle autonomie speciali appaiono quindi carenti a fronte delle istanze generali di coordinamento della finanza pubblica affermate dall'art. 119 Cost., che potrebbero essere considerate inderogabili da

"Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia" (2008), in www.issirfa.cnr.it, 5. Analoga tendenza alla costituzionalizzazione dell'intesa si registra nei più recenti disegni di legge costituzionale di modificazione degli Statuti speciali: cfr., in particolare, XVI legislatura, A.S. n. 1309, d'iniziativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, recante "Modifica all'art. 50, terzo comma, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4", che concretizza il medesimo principio della sopra citata Dichiarazione di Aosta.

[14] In questo senso, cfr. G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le regioni*, 2004, 1119 ss., spec. 1121.

[15] Sul punto, cfr. G.C. De Martin, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale* (1° dicembre 2008), in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

parte del legislatore regionale speciale, anche a prescindere dall'espressa qualificazione della legge come grande riforma economico-sociale[16].

Un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dalla legge di delega sarebbe individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, nel prevedere la possibilità per le regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo.

La disposizione costituzionale potrebbe quindi essere considerata come una sorta di limite ulteriore alla specialità, che, se integralmente applicata nella sua portata precettiva, potrebbe costituire già di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle autonomie speciali, o, quanto meno, favorire il loro concorso agli obiettivi di convergenza della riforma[17]. Una condizione, quest'ultima, che sembra indispensabile per non degradare le ragioni della specialità a mero privilegio finanziario.

4. *Ulteriori argomenti in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento della finanza pubblica*

D'altro canto, la stessa giurisprudenza costituzionale, prevalentemente richiamata a sostegno della specialità, sembrerebbe invece fornire anche argomenti in favore della sottoposizione degli enti dotati di autonomia particolare ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Si pensi, soprattutto, a quella giurisprudenza che tende ad estendere alle autonomie speciali la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica in riferimento ai controlli di gestione della Corte dei conti (sent. n. 267/2007) e ai controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali (sent. 179/2007), o a quella giurisprudenza che consente allo Stato di adottare disposizioni di coordinamento volte a modificare tributi anche determinando un minore gettito per le regioni, pur se dotate di autonomia particolare (ad esempio, sent. n. 155/2006).

In definitiva, nonostante l'avallo di talune forme di fiscalità "ultraprivilegiate" delle autonomie speciali, sulla base della già richiamata distinzione tra principi fondamentali del coordinamento finanziario e principi generali dell'ordinamento (sent. n. 102 del 2008), la Corte sembra comunque aprire significativi spiragli per far valere le istanze generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i principi di perequazione e di solidarietà di cui all'art. 119 Cost.

D'altro canto, se pure non si può certo sostenere che il coordinamento della finanza pubblica, anche nella sua valenza più estensiva e pregnante (V. Bachelet), esprima principi supremi dell'ordinamento costituzionale, per altro verso il Titolo V e, in particolare, l'art. 119 Cost., si configurano come espressione più matura dei principi di solidarietà, di coesione sociale e di perequazione, riconducibili all'art. 5 Cost. e al principio di unità

[16] Anche coloro i quali riconoscono superato il vecchio limite delle grandi riforme economico-sociali, avvertono comunque la necessità di un *limite di sistema* che ne rappresenti il "volto nuovo": cfr. G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, cit., 1124.

[17] In questa chiave di lettura, spunti desumibili anche in L. Antonini, *Il nuovo federalismo fiscale*, in *Tributi locali e regionali*, n. 1/2009, 13 s.

dell'ordinamento. Sotto questo profilo, le disposizioni costituzionali richiamate, alla cui attuazione la legge n. 42 del 2009 è dichiaratamente rivolta, rientrano in quella sfera di principi generali opponibili al legislatore statutario speciale, rispetto ai quali la stessa Corte costituzionale ha da tempo ammesso, in una notissima sentenza, la sindacabilità degli statuti dotati di autonomia particolare (sent. n. 1146/1988).

In altri termini, per scendere più nello specifico, si potrebbe determinare una sostanziale lesione del principio unitario se la legge statale di coordinamento e, ancor più, le norme di attuazione degli Statuti speciali confermassero la tendenza – ad esempio palesata nella c.d. Dichiarazione di Aosta – a riconoscere ancora una sorta di separatezza della finanza delle autonomie speciali, sostenendo espressamente che queste ultime possono considerarsi, ad esempio, al di fuori del sistema di perequazione, o del processo di transizione ai costi standard[18].

Non si intende comunque mettere in discussione le ragioni fondative della specialità, peraltro confermate dal legislatore costituzionale del 2001, avendo ben presenti i rischi centralistici a cui si esporrebbe il principio autonomistico riconducendo un minimo (o un massimo, nel caso delle autonomie speciali) di differenziazione alla violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, anche alla luce della difficoltà di praticare uno scrutinio di costituzionalità assumendo parametri di ampia valenza generale come lo stesso principio unitario (art. 5 Cost.), o quello solidaristico (art. 2 Cost.), o il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Appare tuttavia ragionevole ritenere che proprio un costituzionalmente corretto inquadramento normativo delle autonomie (anche di carattere speciale) possa comportare significative ricadute di carattere logico-sistematico e avvalorare il conseguente sindacato di costituzionalità sugli statuti dotati di autonomia particolare sulla base di parametri di ragionevolezza, entro cui, rispetto ai principi generali di tenuta del sistema, dovrebbe mantenersi la differenziazione degli ordinamenti speciali (D'Atena).

Questa linea ricostruttiva sembrerebbe peraltro confermata anche nell'ultima tappa del processo di attuazione del Titolo V, rappresentata dal disegno di legge recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle autonomie locali", deliberato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009[19]. In esso infatti si è avvertita la necessità di porre una norma coordinamento per le regioni statuto speciale e le province autonome, riaffermando il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 12), nell'intento di salvaguardare le esigenze di unità e di coesione sociale del sistema.

Da questo punto di vista, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non sembra invece fornire adeguate garanzie, quanto meno nelle disposizioni sopra prese in esame che potrebbero contribuire a sganciare ulteriormente le autonomie

---

[18] La già citata Dichiarazione di Aosta dispone, tra l'altro, che "la compartecipazione alla perequazione deve tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto".

[19] Reperibile al sito www.astrid-online.it.

speciali dagli obiettivi di perequazione e di coordinamento sostanziale della finanza pubblica.

D'altro canto, le stesse disposizioni degli Statuti speciali concernenti l'autonomia finanziaria, pur non richiamando (e forse non è un caso) espressamente il limite dell'armonia con la Costituzione, contrariamente a quanto accade, ad esempio, nella disciplina della funzione legislativa, evocano comunque i principi del coordinamento con la finanza statale e della solidarietà nazionale (art. 48 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia; art. 7 dello Statuto della Sardegna), o, quanto meno, l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato (art. 73 dello Statuto del Trentino – Alto Adige; art. 12 dello Statuto della Valle d'Aosta). Anche se l'impressione è che i riferimenti ai principi generali o all'applicazione diretta di disposizioni costituzionali contenute negli Statuti speciali – come nel caso dell'art. 79 dello Statuto del Trentino – Alto Adige[20] – si riferiscano piuttosto al tentativo di estendere ai propri territori benefici riconosciuti alle regioni ordinarie, le disposizioni sopra richiamate potrebbero comunque costituire un ulteriore argomento testuale in favore dell'applicazione dei precetti costituzionali sul coordinamento finanziario e tributario alle autonomie speciali.

5. *Considerazioni conclusive nella più ampia prospettiva di attuazione del Titolo V*

La riflessione condotta dovrebbe consentire di allargare, sia pure sinteticamente, lo sguardo alla più ampia prospettiva di attuazione del Titolo V, rispetto alla quale l'art. 119 Cost. appare senza dubbio il precipitato di principi innovativi e particolarmente qualificanti di governo della finanza pubblica, che potrebbero giustificare la scelta di partenza di Governo e Parlamento nel processo di attuazione del Titolo V intrapreso nella XVI legislatura.

Tuttavia, per altro verso, l'approccio seguito potrebbe forse essere considerato discutibile, in quanto non volto ad un'organica attuazione del Titolo V, bensì alla "puntuale" attuazione dell'art. 119 Cost., salvo poi rendersi conto del nesso intercorrente, a tacer d'altro, con gli artt. 117 e 118 Cost. Si pensi soltanto al tema dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost., o alla disciplina delle Città metropolitane, questioni rimaste, per così dire, "in sospeso" sotto diversi profili nella legge n. 42 – nonostante una corposa normativa transitoria – su cui il Consiglio dei ministri è recentemente tornato deliberando il già citato disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie locali. O, per rimanere alla materia finanziaria, al disegno di legge di riforma della legge di contabilità (A.C. 2555) attualmente all'esame della Camera, che presenta diversi nodi critici, anche e soprattutto nell'intreccio con la riforma sul c.d. federalismo fiscale[21].

Gli stessi "precedenti" nell'attuazione del Titolo V sembrerebbero indicare un percorso in qualche modo inverso rispetto a quello privilegiato dal quarto Governo Berlusconi, soprattutto sotto il profilo della necessaria

---

[20] Che prevede l'applicazione anche alle province autonome di Trento e Bolzano dell'art. 119, terzo comma, Cost. (previgente alla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale – si ricorda – prevedeva l'assegnazione di contributi speciali alle regioni.

[21] Sul punto, cfr. G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it.

correlazione tra funzioni e risorse. Si pensi alla XIII legislatura allorquando, nel processo di attuazione del previgente Titolo V, si è partiti dal conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, messo in moto dalla legge n. 59 del 1997, al quale – soltanto in una seconda fase – hanno fatto seguito la legge delega n. 133 del 1999, e il decreto legislativo n. 56 del 2000, recante "disposizioni in materia di federalismo fiscale". O, ancora, nella pur breve esperienza della XV legislatura, al tentativo di posporre il disegno di legge Padoa Schioppa sul federalismo fiscale al disegno di legge Amato-Lanzillotta, che interveniva, tra l'altro, sulla riallocazione delle funzioni amministrative.

Va tuttavia ricordato che l'art. 119 Cost., sia pure in un'interpretazione strettamente connessa agli artt. 117 e 118 Cost., costituisce il terreno privilegiato per misurare l'effettivo superamento di quel "culto per l'uniformità" che, proprio a partire dalla finanza regionale e locale, ha costantemente ispirato l'attuazione del Titolo V[22].

Per altro verso, l'art. 119 Cost. appare come una delle rare disposizioni della seconda parte della Costituzione tutt'ora ampiamente "condivisa" dalle forze politiche – mai messa, tra l'altro, in discussione dai numerosi progetti di revisione che si sono susseguiti dal 2001 ad oggi – ma che, delineando un modello "aperto" di finanza territoriale, è suscettibile di necessaria attuazione da parte del legislatore.

Da questo punto di vista, la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di restituzione a Governo e Parlamento della funzione di attuazione del Titolo V della Costituzione, lasciata, dal 2001 ad oggi, in via quasi esclusiva alla Corte costituzionale. Permangono, tuttavia, ancora dei nodi critici rispetto alla necessità di assicurare quella generale funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrebbe necessariamente includere le autonomie speciali.

Soltanto in questa prospettiva, infatti, a partire dalle questioni finanziarie che misurano il concreto spessore di ogni disegno autonomistico e la relativa tenuta di sistema, le regioni speciali potranno essere considerate un modello di autonomia responsabile, frutto di una visione espansiva dell'autonomia, che potrebbe, anche alla luce delle potenzialità offerte dall'art. 116, terzo comma, Cost., e dal c.d. regionalismo differenziato, esercitare una funzione di stimolo anche nei confronti delle altre regioni.

---

[22] Cfr. C. Pinelli, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, pp. 391 ss.

FEDERALISMO MUNICIPALE

DECRETO LEGISLATIVO 292 (STIME E PROIEZIONI SULLA BASE DEL TESTO DEPOSITATO IN COMMISSIONE BICAMERALE PER IL FEDERALISMO)

Proiezione degli effetti sui singoli Comuni Capoluoghi di Provincia: chi ci perde e chi ci guadagna?

ELABORAZIONE DATI COPAFF

Ricerca del Senatore Marco Stradiotto

Lo schema di decreto legislativo n. 292 che titola: disposizioni in materie di federalismo fiscale municipale è attualmente in discussione presso la Commissione bicamerale per il federalismo fiscale.
Il decreto 292 determinerà un radicale cambiamento di quelli che sono i meccanismi che regolano le entrate di ogni singolo Comune italiano. Il D.Lgs. 292 prevede la devoluzione, a favore dei Comuni , della fiscalità immobiliare e del gettito derivante dalla nuova cedolare secca sugli affitti.
A partire dal 2011 i tradizionali trasferimenti ai Comuni non arriveranno più dai capitoli di spesa, fino ad oggi allocati al Ministero dell'Interno con il titolo "Trasferimenti agli Enti Locali", ma arriveranno da un fondo denominato "sperimentale di riequilibrio" (che dovrebbe durare massimo 5 anni). Tale fondo è alimentato dal gettito dell'imposta di registro, di bollo, dall'imposta ipotecaria e catastale, dai tributi catastali speciali, dall'IRPEF relativa ai redditi fondiari e dalla cedolare secca sugli affitti.
A partire dal 2014 ad ogni Comune verrebbero erogati quote del gettito derivante dai tributi sopra elencati attinenti agli immobili situati nel territorio di competenza dell'ente e sulla base dei fabbisogni standard .
L'entrata derivante dalla devoluzione di queste entrate garantirà solo una parte dell'entrata necessaria al funzionamento dei Comuni italiani, la stima del gettito derivante, dai tributi che lo Stato devolverà ai Comuni sommato alla cedolare secca sugli affitti, viene stimata oltre 15 miliardi di Euro , cifra simile a quella che lo Stato oggi destina agli oltre 8000 Comuni Italiani.
La vera autonomia finanziaria, la seconda gamba, da dove troveranno sostegno le Entrate dei Comuni Italiani deriverà dalla nuova imposta chiamata IMU (imposta municipale unica) imposta che raggrupperà le attuali tasse comunali ICI, addizionale Irpef ecc. ed entrerà in vigore a partire dal 2014.
Il D.Lgs. 292 prevede anche l'imposta municipale secondaria (imposta facoltativa) che sostituirà le imposte già esistenti come TOSAP,COSAP, Tassa Pubblicità, Canone per gli impianti pubblicitari , ecc. (la sostituzione avverrà solamente se l'amministrazione sceglie di avvalersi della nuova imposta), anche per l'IMU secondaria l'entrata in vigore è prevista per il 2014.
Nello studio che segue sono stati sommati e stimati i gettiti derivanti dalle imposte immobiliari devolute sommate alla cedolare secca sugli affitti per ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia (esclusi i capoluoghi delle regioni Friuli V.G. Trentino Alto Adige e Val D'Aosta) ed il dato ricavato è stato confrontato con i trasferimenti che ogni Comune si è visto assegnato per il 2010 (dati estratti da spettanze Enti Locali del Ministero dell'Interno).

Per ogni singolo Comune è stata calcolata la differenza fra il presunto gettito e l'attuale trasferimento, l'incidenza per abitante dell'attuale trasferimento e il calcolo presunto, sempre per abitante,del gettito dei tributi devoluti. Sono stati evidenziati in rosa i Comuni che verrebbero penalizzati dalla devoluzione dei tributi immobiliari, rispetto al sistema attuale.
Lo studio dimostra che i cespiti immobiliari considerati producono un'entrata molto disomogenea da Comune a Comune e di conseguenza sarà assolutamente necessario un consistente fondo perequativo di ridistribuzione.

La necessità di dover ricorrere ad un fondo perequativo molto capiente per riequilibrare quella parte di entrata che in pratica sostituisce i trasferimenti rischia di annacquare il federalismo municipale, forse va valutato un mix di cespiti di entrata diversi in modo da garantire un gettito più equilibrato.
L'elaborazione e la determinazione degli effetti che la riforma potrebbe determinare per i Comuni italiani capoluogo di Provincia può essere utile per valutare le eventuali correzioni necessarie.
I 92 Comuni Capoluogo, considerati dallo studio, nel 2010 hanno beneficiato di un trasferimento totale pari a 6.413.145.872 euro con la devoluzione prevista dal D.lgs. 292 (senza calcolare la compartecipazione a favore dello Stato) il gettito totale stimato raggiungerebbe 5.967.690.831 euro, 445 milioni di Euro in meno, tra i 92 Comuni capoluogo considerati 52 otterrebbero benefici dalla riforma proposta mentre gli altri 40 verrebbero penalizzati, e di conseguenza alcuni di questi Enti (dipenderà dal livello di fabbisogno standard) dovranno attingere dal fondo perequativo di riequilibrio per garantirsi le entrate necessarie a gestire i servizi.
In sostanza dalle proiezioni appare chiaro che il meccanismo di devoluzione della fiscalità immobiliare come prevista dal D.Lgs. 292 rischia di non dare una risposta corretta alla necessità di riequilibrio nella ripartizione delle risorse tra i diversi Comuni. Per compensare a tali forti differenze è necessario prevedere un fondo perequativo molto capiente e questo rischia di annacquare i federalismo fiscale in quanto resterebbero in vigore dei meccanismi di ripartizione delle risorse simili a quelle degli attuali trasferimenti, con il pericolo di non riuscire a rompere una storica sedimentazione di privilegi creatisi con la spesa e i trasferimenti storici.

Nel dettaglio guardando la tabella possiamo notare che il Comune Capoluogo che otterrebbe i maggiori benefici dalla riforma , così come previsto dallo schema di D.Lgs. 292 ma senza prevedere il fondo perequativo, sarebbe

Olbia con un incremento delle entrate del 180 % , seguito dal Comune di Imperia con un incremento del 122 %, poi verrebbe il Comune di Parma con il 105 % in più , seguito da Rimini con il 74% in più e così via.
Mentre il Comune Capoluogo più penalizzato sarebbe l'Aquila con un taglio del 66% rispetto al 2010, poi verrebbe Napoli con un taglio del 61% rispetto al 2010 (va ricordato che Napoli è il Comune che oggi ottiene il trasferimento per abitante più alto, rispetto a tutti gli altri capoluoghi italiani, 668 € per Ab. contro una media di 387 €), poi verrebbe Messina con un taglio del 59 % rispetto al 2010 e così via.

Devoluzione di tassa Registro-Bollo-Ipotecaria e Irpef sugli immobilie + cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune della Capoluogo di Provincia (elaborazione dati COPAFF)

Comuni	Somma registro+ ipotecaria/e €	Irpef su reddito fabbricati e reddito dominicale tolto gettito abitazioni in affitto sommato al presunto introito della cedolare **stima €**	Totale gettito da tasse e imposte che sostituiscono i trasferimenti **Stima €**	Abitanti	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €	Trasf. totali anno 2010 €	Differenza tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 €	Differenza % tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 %	Comuni
Agrigento	4.767.624	6.951.984	11.719.607	59.136	198	253	-55	14.956.054	-3.236.446	-22	Agrigento
Alessandria	9.965.070	18.914.937	28.880.007	93.676	308	262	46	24.532.950	4.347.058	18	Alessandria
Ancona	11.451.473	19.885.800	31.337.273	102.047	307	280	27	28.538.215	2.799.058	10	Ancona
Arezzo	10.442.145	19.586.864	30.029.009	98.788	304	260	44	25.712.001	4.317.007	17	Arezzo
Ascoli Piceno	3.939.822	6.029.789	9.969.611	51.540	193	257	-64	13.269.308	-3.299.697	-25	Ascoli Piceno
Asti	8.762.200	14.172.316	22.934.516	75.298	305	281	24	21.131.349	1.803.167	9	Asti
Avellino	5.403.550	8.797.485	14.201.035	56.939	249	297	-47	16.900.076	-2.699.041	-16	Avellino
Bari	35.829.732	66.309.756	102.139.488	320.677	319	360	-42	115.569.438	-13.429.950	-12	Bari
Belluno	3.845.151	6.254.591	10.099.742	36.509	277	224	53	8.166.276	1.933.466	24	Belluno
Benevento	4.317.446	6.654.892	10.972.338	62.507	176	328	-152	20.487.603	-9.515.265	-46	Benevento
Bergamo	21.532.071	25.892.158	47.424.229	116.677	406	287	120	33.455.431	13.968.798	42	Bergamo
Biella	5.787.375	8.011.883	13.799.258	45.842	301	239	62	10.949.227	2.850.031	26	Biella
Bologna	73.113.048	135.086.256	208.199.304	374.944	555	396	160	148.383.570	59.815.734	40	Bologna
Brescia	27.404.369	45.194.976	72.599.345	190.844	380	252	129	48.026.394	24.572.951	51	Brescia
Brindisi	6.819.118	8.046.924	14.866.042	89.691	166	333	-167	29.877.764	-15.011.722	-50	Brindisi
Cagliari	20.627.883	30.786.974	51.414.857	157.297	327	319	7	50.241.018	1.173.839	2	Cagliari
Caltanissetta	4.513.440	6.998.600	11.512.040	60.245	191	274	-83	16.516.558	-5.004.518	-30	Caltanissetta
Campobasso	3.785.966	7.386.023	11.171.989	51.218	218	208	10	10.649.507	522.482	5	Campobasso
Caserta	7.527.975	12.735.155	20.263.130	78.965	257	302	-45	23.808.884	-3.545.754	-15	Caserta
Catania	30.063.700	51.407.988	81.471.688	296.469	275	486	-211	143.988.019	-62.516.331	-43	Catania
Catanzaro	5.570.896	11.162.282	16.733.178	93.519	179	330	-151	30.899.074	-14.165.896	-46	Catanzaro
Chieti	5.006.515	7.693.191	12.699.706	54.733	232	273	-41	14.937.134	-2.237.428	-15	Chieti
Como	13.905.516	19.098.226	33.003.742	84.085	393	278	115	23.372.863	9.630.879	41	Como
Cosenza	4.833.190	10.916.030	15.749.220	69.611	226	501	-274	34.853.811	-19.104.591	-55	Cosenza
Cremona	9.946.254	16.237.061	26.183.315	72.267	362	245	118	17.687.839	8.495.476	48	Cremona
Cuneo	7.597.625	12.711.208	20.308.833	55.201	368	234	134	12.937.265	7.371.568	57	Cuneo
Ferrara	16.440.010	22.992.285	39.432.295	134.464	293	350	-57	47.075.674	-7.643.379	-16	Ferrara

Comuni	Somma registro+ ipotecaria/e €	Irpef su reddito fabbricati e reddito dominicale tolto gettito abitazioni in affitto sommato al presunto introito della cedolare **stima €**	Totale gettito da tasse e imposte che sostituiscono i trasferimenti **Stima €**	Abitanti	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €	Trasf. totali anno 2010 €	Differenza tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 €	Differenza % tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 %	Comuni
Firenze	76.003.010	137.733.362	213.736.372	365.659	585	439	146	160.492.897	53.243.475	33	Firenze
Foggia	12.077.567	16.692.524	28.770.091	153.239	188	375	-187	57.453.915	-28.683.825	-50	Foggia
Frosinone	4.845.413	8.079.761	12.925.174	48.215	268	217	51	10.453.162	2.472.012	24	Frosinone
Genova	78.206.199	126.668.330	204.874.528	611.171	335	427	-92	261.160.556	-56.286.027	-22	Genova
Grosseto	12.026.671	14.277.965	26.304.635	79.965	329	274	55	21.920.001	4.384.634	20	Grosseto
Imperia	6.356.819	11.690.375	18.047.194	41.932	430	194	236	8.131.993	9.915.201	122	Imperia
Isernia	1.852.347	3.080.706	4.933.053	21.799	226	216	10	4.708.298	224.755	5	Isernia
La Spezia	10.647.811	19.995.567	30.643.378	95.372	321	294	27	28.021.369	2.622.008	9	La Spezia
L'Aquila	8.889.899	4.816.693	13.706.592	72.988	188	548	-360	40.001.324	-26.294.732	-66	L'Aquila
Latina	12.219.725	16.549.554	28.769.279	117.149	246	259	-13	30.307.013	-1.537.735	-5	Latina
Lecce	11.386.332	17.787.516	29.173.848	94.775	308	268	40	25.397.782	3.776.067	15	Lecce
Lecco	7.716.983	10.848.783	18.565.765	47.529	391	233	158	11.068.427	7.497.338	68	Lecco
Livorno	18.581.343	24.068.269	42.649.612	161.095	265	310	-45	49.917.003	-7.267.390	-15	Livorno
Lodi	6.489.362	10.159.608	16.648.970	43.591	382	210	172	9.160.833	7.488.137	82	Lodi
Lucca	13.556.758	18.899.344	32.456.102	84.186	386	307	79	25.840.743	6.615.359	26	Lucca
Macerata	4.992.639	8.283.658	13.276.297	43.016	309	234	75	10.050.345	3.225.951	32	Macerata
Mantova	9.241.267	13.035.033	22.276.300	48.357	461	283	177	13.698.146	8.578.154	63	Mantova
Matera	4.320.813	6.699.500	11.020.313	60.383	183	252	-70	15.245.639	-4.225.326	-28	Matera
Messina	18.282.556	29.302.899	47.585.455	243.381	196	481	-285	116.985.816	-69.400.361	-59	Messina
Milano	267.438.742	401.461.575	668.900.317	1.295.705	516	385	131	499.195.506	169.704.812	34	Milano
Modena	27.090.323	47.572.619	74.662.942	181.807	411	286	124	52.033.479	22.629.462	43	Modena
Monza	21.578.034	23.289.777	44.867.811	121.280	370	259	111	31.429.174	13.438.637	43	Monza
Napoli	84.449.330	167.604.820	252.054.150	963.661	262	669	-408	645.023.865	-392.969.715	-61	Napoli
Novara	11.964.726	18.470.765	30.435.491	103.602	294	294	-1	30.497.229	-61.739	-0	Novara
Nuoro	2.751.876	4.165.404	6.917.280	36.443	190	300	-110	10.935.065	-4.017.786	-37	Nuoro
Olbia	15.596.653	9.616.079	25.212.732	53.702	469	167	302	8.988.534	16.224.199	180	Olbia
Oristano	3.032.391	4.491.170	7.523.561	32.378	232	238	-6	7.706.288	-182.727	-2	Oristano
Padova	42.363.107	55.215.036	97.578.143	211.936	460	262	199	55.422.099	42.156.044	76	Padova
Palermo	45.218.195	109.266.895	154.485.090	659.433	234	516	-282	340.212.421	-185.727.331	-55	Palermo
Parma	37.268.643	60.284.282	97.552.925	182.389	535	261	274	47.558.494	49.994.431	105	Parma

Comuni	Somma registro+ ipotecaria/e €	Irpef su reddito fabbricati e reddito dominicale tolto gettito abitazioni in affitto sommato al presunto introito della cedolare **stima €**	Totale gettito da tasse e imposte che sostituiscono i trasferimenti **Stima €**	Abitanti	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €	Trasf. totali anno 2010 €	Differenza tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 €	Differenza % tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 %	Comuni
Pavia	11.247.620	21.881.543	33.129.163	70.514	470	308	162	21.722.030	11.407.133	53	Pavia
Perugia	19.801.622	27.867.571	47.669.193	165.207	289	293	-5	48.456.022	-786.830	-2	Perugia
Pesaro	12.517.065	18.504.581	31.021.646	94.197	329	273	56	25.724.753	5.296.893	21	Pesaro
Pescara	15.050.637	28.391.185	43.441.822	123.022	353	242	111	29.730.638	13.711.184	46	Pescara
Piacenza	13.346.321	23.067.443	36.413.763	101.778	358	251	106	25.578.813	10.834.951	42	Piacenza
Pisa	16.917.837	29.877.771	46.795.607	87.398	535	355	180	31.038.017	15.757.591	51	Pisa
Pistoia	8.365.226	14.422.591	22.787.817	89.982	253	281	-28	25.311.239	-2.523.422	-10	Pistoia
Potenza	4.167.785	7.512.798	11.680.583	68.594	170	388	-217	26.591.682	-14.911.099	-56	Potenza
Prato	23.159.116	40.941.896	64.101.012	185.091	346	274	72	50.765.460	13.335.552	26	Prato
Ragusa	6.434.870	8.841.713	15.276.582	72.755	210	247	-37	17.997.021	-2.720.438	-15	Ragusa
Ravenna	24.901.406	24.720.545	49.621.951	155.997	318	260	58	40.578.081	9.043.870	22	Ravenna
Reggio di Calabria	11.977.998	21.174.745	33.152.743	185.621	179	327	-149	60.739.492	-27.586.749	-45	Reggio di Calabria
Reggio Emilia	23.530.929	33.513.118	57.044.047	165.503	345	257	87	42.574.792	14.469.255	34	Reggio Emilia
Rieti	3.885.373	6.212.075	10.097.448	47.654	212	248	-36	11.797.653	-1.700.205	-14	Rieti
Rimini	27.331.510	36.961.612	64.293.122	140.137	459	263	196	36.871.759	27.421.363	74	Rimini
Roma	479.243.582	709.609.276	1.188.852.858	2.724.347	436	484	-48	1.318.393.760	-129.540.902	-10	Roma
Rovigo	6.573.932	7.576.928	14.150.860	51.872	273	238	35	12.359.513	1.791.347	14	Rovigo
Salerno	13.246.608	29.841.300	43.087.908	140.489	307	455	-148	63.873.712	-20.785.804	-33	Salerno
Sassari	11.436.774	15.187.421	26.624.195	130.306	204	248	-44	32.329.806	-5.705.611	-18	Sassari
Savona	7.569.592	15.618.984	23.188.575	62.356	372	260	112	16.182.252	7.006.323	43	Savona
Siena	11.389.515	17.293.605	28.683.119	54.159	530	315	214	17.068.622	11.614.498	68	Siena
Siracusa	11.931.160	15.296.646	27.227.806	124.083	219	280	-60	34.705.618	-7.477.812	-22	Siracusa
Sondrio	2.252.317	4.428.722	6.681.039	22.309	299	239	60	5.333.750	1.347.289	25	Sondrio
Taranto	16.694.587	23.158.008	39.852.595	194.021	205	413	-208	80.163.700	-40.311.104	-50	Taranto
Teramo	4.859.352	6.457.541	11.316.893	55.015	206	215	-10	11.844.569	-527.676	-4	Teramo
Terni	9.445.875	16.818.915	26.264.790	112.021	234	321	-87	35.985.530	-9.720.740	-27	Terni
Torino	131.769.448	199.245.347	331.014.795	908.825	364	402	-38	365.549.542	-34.534.747	-9	Torino
Trapani	5.252.177	9.672.132	14.924.309	70.547	212	302	-90	21.308.381	-6.384.073	-30	Trapani
Treviso	14.110.713	19.427.626	33.538.339	82.206	408	259	149	21.261.465	12.276.875	58	Treviso
Varese	11.557.023	18.804.711	30.361.734	81.990	370	247	123	20.284.681	10.077.053	50	Varese

Comuni	Somma registro+ ipotecaria/e €	Irpef su reddito fabbricati e reddito dominicale tolto gettito abitazioni in affitto sommato al presunto introito della cedolare **stima €**	Totale gettito da tasse e imposte che sostituiscono i trasferimenti **Stima €**	Abitanti	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €	Trasf. totali anno 2010 €	Differenza tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 €	Differenza % tra Gettito delle imposte e tasse devolute con i Trasferimenti anno 2010 %	Comuni
Venezia	52.655.597	71.975.866	124.631.463	270.098	461	367	95	99.016.787	25.614.676	26	Venezia
Vercelli	5.272.933	8.545.957	13.818.890	47.080	294	211	82	9.935.973	3.882.917	39	Vercelli
Verona	41.906.960	67.853.282	109.760.242	265.368	414	343	71	91.034.366	18.725.876	21	Verona
Vicenza	14.300.912	27.229.010	41.529.922	115.012	361	253	108	29.142.446	12.387.476	43	Vicenza
Viterbo	8.234.779	11.751.023	19.985.802	62.441	320	255	65	15.953.229	4.032.573	25	Viterbo
	2.321.983.850	3.645.706.981	5.967.690.831	16.587.322	360	387	-27	6.413.145.872	-445.455.041		

Tabella 1

Comuni	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €
Firenze	585	439	146
Bologna	555	396	160
Pisa	535	355	180
Parma	535	261	274
Siena	530	315	214
Milano	516	385	131
Pavia	470	308	162
Olbia	469	167	302
Venezia	461	367	95
Mantova	461	283	177
Padova	460	262	199
Rimini	459	263	196
Roma	436	484	-48
Imperia	430	194	236
Verona	414	343	71
Modena	411	286	124
Treviso	408	259	149
Bergamo	406	287	120
Como	393	278	115
Lecco	391	233	158
Lucca	386	307	79
Lodi	382	210	172
Brescia	380	252	129
Savona	372	260	112
Varese	370	247	123
Monza	370	259	111

Tabella 1

Devoluzione di imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia.

La colonna evidenziata in giallo mostra quale potrebbe essere l'entrata pro capite, se il gettito delle imposte devolute sommate alla cedolare sugli affitti restasse interamente ai singoli Enti.

La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i vantaggi maggiori sarebbe Firenze con 585 Euro per abitante seguito da Bologna con 555 ,seguita da Pisa e Parma con 535. Il Comune, Capoluogo di Provincia, che avrebbe il gettito inferiore sarebbe Brindisi con 166 Euro per abitante, preceduto da Potenza con 170, da Benevento con 176 e da Reggio Calabria con 179 Euro per abitante. E così via (elaborazione dati COPAFF e Ministero Interno).

continua Tabella 1

Cuneo	368	234	134
Torino	364	402	-38
Cremona	362	245	118
Vicenza	361	253	108
Piacenza	358	251	106
Pescara	353	242	111
Prato	346	274	72
Reggio Emilia	345	257	87
Genova	335	427	-92
Pesaro	329	273	56
Grosseto	329	274	55
Cagliari	327	319	7
La Spezia	321	294	27
Viterbo	320	255	65
Bari	319	360	-42
Ravenna	318	260	58
Macerata	309	234	75
Alessandria	308	262	46
Lecce	308	268	40
Ancona	307	280	27
Salerno	307	455	-148
Asti	305	281	24
Arezzo	304	260	44
Biella	301	239	62
Sondrio	299	239	60
Novara	294	294	-1
Vercelli	294	211	82
Ferrara	293	350	-57
Perugia	289	293	-5
Belluno	277	224	53
Catania	275	486	-211
Rovigo	273	238	35

Tabella 1

Devoluzione di imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia. La colonna evidenziata in giallo mostra quale potrebbe essere l'entrata pro capite, se il gettito delle imposte devolute sommate alla cedolare sugli affitti restasse interamente ai singoli Enti. La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i vantaggi maggiori sarebbe Firenze con 585 Euro per abitante seguito da Bologna con 555 ,seguita da Pisa e Parma con 535. Il Comune, Capoluogo di Provincia, che avrebbe il gettito inferiore sarebbe Brindisi con 166 Euro per abitante, preceduto da Potenza con 170, da Benevento con 176 e da Reggio Calabria con 179 Euro per abitante. E così via (elaborazione dati COPAFF e Ministero Interno).

continua Tabella 1

Frosinone	268	217	51
Livorno	265	310	-45
Napoli	262	669	-408
Caserta	257	302	-45
Pistoia	253	281	-28
Avellino	249	297	-47
Latina	246	259	-13
Terni	234	321	-87
Palermo	234	516	-282
Oristano	232	238	-6
Chieti	232	273	-41
Isernia	226	216	10
Cosenza	226	501	-274
Siracusa	219	280	-60
Campobasso	218	208	10
Rieti	212	248	-36
Trapani	212	302	-90
Ragusa	210	247	-37
Teramo	206	215	-10
Taranto	205	413	-208
Sassari	204	248	-44
Agrigento	198	253	-55
Messina	196	481	-285
Ascoli Piceno	193	257	-64
Caltanissetta	191	274	-83
Nuoro	190	300	-110
L’Aquila	188	548	-360
Foggia	188	375	-187
Matera	183	252	-70
Catanzaro	179	330	-151
Reggio di Calabria	179	327	-149
Benevento	176	328	-152
Potenza	170	388	-217
Brindisi	166	333	-167

Tabella 1

Devoluzione di imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia. La colonna evidenziata in giallo mostra quale potrebbe essere l’entrata pro capite, se il gettito delle imposte devolute sommate alla cedolare sugli affitti restasse interamente ai singoli Enti. La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i vantaggi maggiori sarebbe Firenze con 585 Euro per abitante seguito da Bologna con 555 ,seguita da Pisa e Parma con 535. Il Comune, Capoluogo di Provincia, che avrebbe il gettito inferiore sarebbe Brindisi con 166 Euro per abitante, preceduto da Potenza con 170, da Benevento con 176 e da Reggio Calabria con 179 Euro per abitante. E così via (elaborazione dati COPAFF e Ministero Interno).

Tabella 2

Comuni	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €
Napoli	262	669	-408
L'Aquila	188	548	-360
Palermo	234	516	-282
Cosenza	226	501	-274
Catania	275	486	-211
Roma	436	484	-48
Messina	196	481	-285
Salerno	307	455	-148
Firenze	585	439	146
Genova	335	427	-92
Taranto	205	413	-208
Torino	364	402	-38
Bologna	555	396	160
Potenza	170	388	-217
Milano	516	385	131
Foggia	188	375	-187
Venezia	461	367	95
Bari	319	360	-42
Pisa	535	355	180
Ferrara	293	350	-57
Verona	414	343	71
Brindisi	166	333	-167
Catanzaro	179	330	-151
Benevento	176	328	-152
Reggio di Calabria	179	327	-149
Terni	234	321	-87
Cagliari	327	319	7

Tabella 2

Devoluzione di Imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia. Evidenziato in giallo i trasferimenti 2010 per abitante. Il Comune Capoluogo che nel 2010 ha ricevuto i maggiori trasferimenti per abitante è stato Napoli con 669 Euro/ab.,seguito da L'Aquila con 548, da Palermo con 516 , da Cosenza con 501 Euro/ab. Il Comune Capoluogo di provincia che nel 2010 ha ottenuto il traserimento statale inferiore, rispetto agli altri capoluoghi è Olbia con 167 Euro/Ab., preceduto da Imperia con 194, e da Campobasso con 208 Euro per abitante e così via. (elaborazione dati spettanze del Ministero dell'Interno).

continua Tabella 2

Siena	530	315	214
Livorno	265	310	-45
Pavia	470	308	162
Lucca	386	307	79
Trapani	212	302	-90
Caserta	257	302	-45
Nuoro	190	300	-110
Avellino	249	297	-47
Novara	294	294	-1
La Spezia	321	294	27
Perugia	289	293	-5
Bergamo	406	287	120
Modena	411	286	124
Mantova	461	283	177
Pistoia	253	281	-28
Asti	305	281	24
Siracusa	219	280	-60
Ancona	307	280	27
Como	393	278	115
Prato	346	274	72
Caltanissetta	191	274	-83
Grosseto	329	274	55
Pesaro	329	273	56
Chieti	232	273	-41
Lecce	308	268	40
Rimini	459	263	196
Alessandria	308	262	46
Padova	460	262	199
Parma	535	261	274
Arezzo	304	260	44
Ravenna	318	260	58
Savona	372	260	112

Tabella 2

Devoluzione di Imposte immobiliari Sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia. Evidenziato in giallo i trasferimenti 2010 per abitante. Il Comune Capoluogo che nel 2010 ha ricevuto i maggiori trasferimenti per abitante è stato Napoli con 669 Euro/ab.,seguito da L'Aquila con 548, da Palermo con 516 , da Cosenza con 501 Euro/ab. Il Comune Capoluogo di provincia che nel 2010 ha ottenuto il traserimento statale inferiore, rispetto agli altri capoluoghi è Olbia con 167 Euro/Ab., preceduto da Imperia con 194, e da Campobasso con 208 Euro per abitante e così via. (elaborazione dati spettanze del Ministero dell'Interno).

continua Tabella 2

Monza	370	259	111
Latina	246	259	-13
Treviso	408	259	149
Ascoli Piceno	193	257	-64
Reggio Emilia	345	257	87
Viterbo	320	255	65
Vicenza	361	253	108
Agrigento	198	253	-55
Matera	183	252	-70
Brescia	380	252	129
Piacenza	358	251	106
Sassari	204	248	-44
Rieti	212	248	-36
Varese	370	247	123
Ragusa	210	247	-37
Cremona	362	245	118
Pescara	353	242	111
Sondrio	299	239	60
Biella	301	239	62
Rovigo	273	238	35
Oristano	232	238	-6
Cuneo	368	234	134
Macerata	309	234	75
Lecco	391	233	158
Belluno	277	224	53
Frosinone	268	217	51
Isernia	226	216	10
Teramo	206	215	-10
Vercelli	294	211	82
Lodi	382	210	172
Campobasso	218	208	10
Imperia	430	194	236
Olbia	469	167	302

Tabella 2

Devoluzione di Imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti , proiezione effetti su ogni singolo Comune Capoluogo di Provincia. Evidenziato in giallo i trasferimenti 2010 per abitante. Il Comune Capoluogo che nel 2010 ha ricevuto i maggiori trasferimenti per abitante è stato Napoli con 669 Euro/ab.,seguito da L'Aquila con 548, da Palermo con 516 , da Cosenza con 501 Euro/ab. Il Comune Capoluogo di provincia che nel 2010 ha ottenuto il traserimento statale inferiore, rispetto agli altri capoluoghi è Olbia con 167 Euro/Ab., preceduto da Imperia con 194, e da Campobasso con 208 Euro per abitante e così via. (elaborazione dati spettanze del Ministero dell'Interno).

Tabella 3

COMUNI	Gettito per abitante delle tasse e imposte devolute € /ab	Trasferimento per abitante meccanismo attuale €/ab	Differenze tra meccanismo attuale e proposta devoluzione registro-ipotecaria-irpef fabbricati + cedolare per Ab €
Olbia	469	167	302
Parma	535	261	274
Imperia	430	194	236
Siena	530	315	214
Padova	460	262	199
Rimini	459	263	196
Pisa	535	355	180
Mantova	461	283	177
Lodi	382	210	172
Pavia	470	308	162
Bologna	555	396	160
Lecco	391	233	158
Treviso	408	259	149
Firenze	585	439	146
Cuneo	368	234	134
Milano	516	385	131
Brescia	380	252	129
Modena	411	286	124
Varese	370	247	123
Bergamo	406	287	120
Cremona	362	245	118
Como	393	278	115
Savona	372	260	112
Pescara	353	242	111
Monza	370	259	111

Tabella 3

Evidenziata in giallo la differenza fra la devoluzione del gettito delle imposte immobiliari sommata alla cedolare rispetto ai trasferimenti 2010 (per Ab.) . La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i maggiori vantaggi ,dalla riforma, sarebbe Olbia con 302 Euro, seguito da Parma con 274, a sua volta seguito da Imperia che rispetto al 2010 perderebbe 236 euro/ab. I Comuni che ,viceversa, verrebbero maggiormente danneggiati dalla riforma sono Napoli che perderebbe 408 Euro/ ab. precedutoda L'Aquila con 360, e da Messina con 285 Euro/ab. e così via.. (elaborazione dati COPAFF e Ministero dell'Interno).

continua Tabella 3

Vicenza	361	253	108
Piacenza	358	251	106
Venezia	461	367	95
Reggio Emilia	345	257	87
Vercelli	294	211	82
Lucca	386	307	79
Macerata	309	234	75
Prato	346	274	72
Verona	414	343	71
Viterbo	320	255	65
Biella	301	239	62
Sondrio	299	239	60
Ravenna	318	260	58
Pesaro	329	273	56
Grosseto	329	274	55
Belluno	277	224	53
Frosinone	268	217	51
Alessandria	308	262	46
Arezzo	304	260	44
Lecce	308	268	40
Rovigo	273	238	35
La Spezia	321	294	27
Ancona	307	280	27
Asti	305	281	24
Isernia	226	216	10
Campobasso	218	208	10
Cagliari	327	319	7
Novara	294	294	-1
Perugia	289	293	-5
Oristano	232	238	-6
Teramo	206	215	-10
Latina	246	259	-13
Pistoia	253	281	-28

Tabella 3

Evidenziata in giallo la differenza fra la devoluzione del gettito delle imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti rispetto ai trasferimenti 2010 (per Ab.). La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i maggiori vantaggi ,dalla riforma, sarebbe Olbia con 302 Euro, seguito da Parma con 274, a sua volta seguito da Imperia che rispetto al 2010 perderebbe 236 euro/ab. I Comuni che ,viceversa, verrebbero maggiormente danneggiati dalla riforma sono Napoli che perderebbe 408 Euro/ab. precedutoda L'Aquila con 360, e da Messina con 285 Euro/ab. e così via.. (elaborazione dati COPAFF e Ministero dell'Interno).

continua Tabella 3

Rieti	212	248	-36
Ragusa	210	247	-37
Torino	364	402	-38
Chieti	232	273	-41
Bari	319	360	-42
Sassari	204	248	-44
Caserta	257	302	-45
Livorno	265	310	-45
Avellino	249	297	-47
Roma	436	484	-48
Agrigento	198	253	-55
Ferrara	293	350	-57
Siracusa	219	280	-60
Ascoli Piceno	193	257	-64
Matera	183	252	-70
Caltanissetta	191	274	-83
Terni	234	321	-87
Trapani	212	302	-90
Genova	335	427	-92
Nuoro	190	300	-110
Salerno	307	455	-148
Reggio di Calabria	179	327	-149
Catanzaro	179	330	-151
Benevento	176	328	-152
Brindisi	166	333	-167
Foggia	188	375	-187
Taranto	205	413	-208
Catania	275	486	-211
Potenza	170	388	-217
Cosenza	226	501	-274
Palermo	234	516	-282
Messina	196	481	-285
L'Aquila	188	548	-360
Napoli	262	669	-408

Tabella 3

Evidenziata in giallo la differenza fra la devoluzione del gettito delle imposte immobiliari sommata alla cedolare sugli affitti rispetto ai trasferimenti 2010 (per Ab.). La tabella evidenzia che il Comune che otterrebbe i maggiori vantaggi ,dalla riforma, sarebbe Olbia con 302 Euro, seguito da Parma con 274, a sua volta seguito da Imperia che rispetto al 2010 perderebbe 236 euro/ab. I Comuni che ,viceversa, verrebbero maggiormente danneggiati dalla riforma sono Napoli che perderebbe 408 Euro/ab. Preceduto da L'Aquila con 360, e da Messina con 285 Euro/ab. E così via.. (elaborazione dati COPAFF e Ministero dell'Interno).

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello.

di Walter Giulietti

Sommario: 1. *I principi costituzionali in tema di finanza locale*. 2. *L'autosufficienza finanziaria delle regioni nella l. n. 42 del 2009.* 3. *L'autosufficienza finanziaria degli enti locali.* 4. *Il modello perequativo ed il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. Profili problematici delle distinzioni tra funzioni amministrative.*

1. I principi costituzionali in tema di finanza locale. L'effettività del principio autonomistico non è soltanto legata alla corretta distribuzione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo, alla stregua di quanto previsto dall'art. 118 cost., ma è subordinata alla sostenibilità finanziaria del loro esercizio[1]. In particolare, l'adeguatezza delle risorse finanziarie che gli enti possono autonomamente reperire e spendere condiziona la qualità e la quantità delle funzioni prestate dall'ente a favore della comunità di riferimento. Ciò, sia con riguardo alle funzioni[2] conferite, che in forza di una previsione legislativa devono essere doverosamente svolte, sia – e soprattutto – di quelle assunte per autonoma determinazione dell'ente territoriale in relazione ai bisogni della comunità.

La capacità e l'autonomia nel reperimento di sufficienti risorse proprie e nella determinazione della spesa trovano, al riguardo, pieno riconoscimento nel c.1 dell'art. 119 cost., alla stregua del quale si stabilisce che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

In forza del suddetto principio, al successivo c. 2 si prevede che gli enti territoriali hanno risorse autonome, sia in ragione di tributi ed entrate proprie, sia di compartecipazioni a tributi erariali[3]. A

[1] Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, in *Il federalismo. Cenni storici ed implicazioni politiche*, A. Danese (a cura di), Roma, 1995, p. 131 ss. L'A. osserva come «tra tutte le connotazioni peculiari dei sistemi federali , variabili nel tempo, nello spazio e nei "dosaggi", una in particolare si presenta, oggi più che mai, come una costante, come strumento indispensabile perché gli altri tratti del federalismo prendano consistenza e valore. Si tratta del cosiddetto "federalismo fiscale", cioè di quel sistema di relazioni finanziarie ed economiche, che in tutti gli stati federali sono sempre ripartite tra i diversi livelli di governo», evidenziando, inoltre, che il governo federale presuppone necessariamente l'autosufficienza finanziaria.

[2] La nozione di funzione è in questo senso suscettibile di un'interpretazione estensiva in termini di compito. Vds. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Appunti di diritto amministrativo*, Napoli, 2005, p. 163 il quale osserva che «il termine funzione si può intendere sia nel significato tecnico di "svolgimento del potere amministrativo" (per come suona nel co. 1), ad indicare in qualche modo il corrispondente di "potestà" adoperato per la funzione legislativa all'art. 117; sia nel significato atecnico di "compito", oppure "materia di competenza" (per come è espresso nel co. 2), come a voler segnare i campi nei quali dovrà esplicarsi l'azione amministrativa degli enti locali. Tanto nel primo quanto nel secondo comma dell'art. 118, invero, si parla delle "funzioni amministrative" al plurale con ciò mostrando di confondere il significato tecnico del termine "funzione" con quello atecnico di "materia di competenza" (poiché è a questa che, con ogni evidenza, si fa riferimento)».

[3] Rispetto alla precedente disciplina due sono gli elementi di novità in tema di compartecipazione: da un lato, che ad essa sono ammesse non solo le regioni, ma anche gli enti locali; dall'altro, l'affermazione del principio della territorialità del gettito. Dubbio è il criterio in base al quale debba essere dato seguito al principio della territorialità, ovvero secondo quello della riscossione o della produzione del gettito. Vds. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva*

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

tali risorse si aggiungono, inoltre, quelle derivanti dal fondo perequativo, istituito dallo Stato e diretto a soccorrere, senza vincolo di destinazione, «i territori con minore capacità fiscale per abitante» (c.3).

Principio di chiusura del sistema è l'autosufficienza finanziaria, contenuto nella previsione del c. 4, ove si dispone che le suddette fonti di finanziamento «consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite».

Da quanto premesso consegue che le risorse proprie devono – in linea di massima - essere da sole sufficienti a coprire i costi delle funzioni e che solo ove vi siano obiettivi squilibri, conseguenti ad una minore capacità fiscale, si determinino i presupposti per un intervento perequativo statale.

Occorre da subito notare che il ruolo dello Stato non si esaurisce nella determinazione del modello di perequazione, ad esso rimesso in via esclusiva, ma incide, limitandola, sull'autonomia di entrata (e sotto diverso profilo di spesa) delle regioni ed in maniera ancor più incisiva su quella degli enti locali.

Ai sensi della citata previsione costituzionale dell'art. 119 cost. c.2, infatti, l'autonomia di entrata consiste nella possibilità per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni – posti solo formalmente sullo stesso piano - di stabilire ed applicare tributi in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. I principi di coordinamento dettati dalla disciplina statale, unitamente ai principi costituzionali in materia tributaria contenuti nella prima parte della Costituzione costituiscono, pertanto, l'alveo ed il limite entro il quale può essere esercitata l'autonomia tributaria riconosciuta agli enti territoriali *sub* statali.

Un primo limite, che incide sull'autonomia finanziaria con riguardo alle entrate di comuni e province, consegue alla riserva relativa di legge dettata anche in materia tributaria dall'art. 23 cost., secondo cui «Nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge».

La citata norma costituzionale esclude *in nuce* agli enti locali l'autonomia tributaria in senso tecnico, ovvero la capacità di prevedere nuovi tributi, al di fuori di una disposizione legislativa statale o regionale che ciò preveda[4]. Dal combinato disposto degli artt. 23 e dell'art. 119 c. 2 cost., agli enti locali è, invero, garantita una più limitata autonomia impositiva, esercitata nell'ambito della cornice legislativa e dunque nei limiti della riserva relativa di legge.

Gli enti locali, pertanto, «solo sulla base di una specifica previsione di fonte primaria, possono esercitare la loro potestà impositiva regolamentare, per la quale deve comunque essere riservato, ai sensi dell'autonomia riconosciuta dall'art. 119, un ambito discrezionale nella determinazione di alcuni elementi della struttura dei tributi (aliquote, esenzioni ecc.)»[5].

Al di fuori dei vincoli costituzionali derivanti dall'art. 23 cost., che rendono l'autonomia di entrata degli enti locali estremamente limitata, anche l'autonomia regionale non è piena, in quanto, come osservato, sottoposta ai principi di coordinamento del sistema tributario ai sensi del c. 2 dell'art. 119 cost. Al riguardo, l'art. 117 cost. assegna alla legge dello Stato la competenza legislativa concorrente in merito all'«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

---

dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 cost., in *Le Regioni*, 2003, p. 33.

[4] La nuova formulazione dell'art. 119 cost. consente, tuttavia, che la disciplina normativa possa essere posta «sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale e regolamentare locale), sia a due livelli (statale e locale ovvero regionale e locale)». Così, Corte cost., 26 gennaio 2004, n. 37. Vds., in tema, A. DE SIANO, *Le funzioni amministrative degli enti locali. Attuazione del principio di sussidiarietà e adeguatezza delle risorse finanziarie allo svolgimento dei compiti*, in *Comuni e funzione amministrativa*, a cura di G. Clemente di San Luca, Torino, 2007, p. 250.

[5] Vds. Corte cost., 22 settembre 2003, n. 297.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Il sistema tributario regionale è quindi oggetto della competenza legislativa della regione, ancorché esercitata nell'ambito dei suddetti principi di coordinamento dettati dalla legge statale, mentre quello locale è soggetto alla disciplina statale unitamente a quella regionale posta nell'ambito dei principi di coordinamento dettati dallo Stato.

L'evidenziata stretta dipendenza sul piano delle entrate del sistema finanziario degli enti territoriali rispetto alla disciplina statale ha così determinato che l'assenza di quest'ultima abbia impedito l'attuazione del disposto costituzionale riformato nel 2001. La Corte costituzionale in diverse pronunce - e soprattutto nella sentenza n. 37 del 2004 - ha affermato, al riguardo, che i principi di coordinamento devono essere espressamente contenuti in una disciplina statale allo scopo emanata e non possono essere ricavati in via interpretativa dall'ordinamento vigente, chiarendo che, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, l'intervento del legislatore statale «dovrà non solo fissare i principi a cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali»[6].

Le disposizioni dell'art. 119 cost. delineano, pertanto, l'architettura finanziaria del sistema degli enti territoriali di cui all'art. 114 cost.[7] e rimettono al legislatore statale nell'ambito di siffatta cornice costituzionale la scelta del modello attuativo tra quelli astrattamente possibili. Da tale scelta, tra modelli anche estremamente divergenti con riguardo alla definizione del sistema perequativo e del coordinamento finanziario, dipende il reale impatto innovativo conseguente all'attuazione del cd. federalismo fiscale[8], rispetto al sistema vigente in larga parte ancora fondato sul principio della finanza derivata[9].

---

[6] La Corte osserva ulteriormente, rimettendo l'attuazione dell'art. 119 cost. ad una normativa statale, la necessità «di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina – e che perciò la stessa legislazione definiva talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione – sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali». Da ultimo, vds. Corte cost., 13 febbraio 2008, n. 102.

[7] G. FRANSONI - G. DELLA CANANEA, *Art.119*, in *Commentario alla Costituzione*, R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), III, Torino, 2006, p. 2362.

[8] Così R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid*, 2009, p. 1, il quale osserva che «se è vero che il nuovo art.119 Cost., dal punto di vista del contenuto, si pone come un testo neutro, cioè aperto a molteplici possibilità applicative, è altrettanto vero che ogni opzione in materia ha dirette e indirette ricadute sullo statuto della cittadinanza».

[9] Nonostante i principi dettati dalla Costituzione, la mancanza di una disciplina attuativa, anche in merito alla definizione dei principi di coordinamento, ha determinato che l'assetto finanziario delle regioni e delle autonomie locali sia rimasto quasi integralmente fondato su un sistema di finanza derivata caratterizzato dal criterio distributivo della spesa storica. Il legislatore statale ha, tuttavia, provveduto a smantellare in gran parte il sistema dei trasferimenti statali a destinazione vincolata, a fronte di compartecipazioni a tributi erariali, sulla scorta della ritenuta immediata precettività sul punto della previsione costituzionale dell'art. 119. Vds. Corte cost., 16 gennaio 2004, n. 16, in cui la Consulta ha sancito, alla stregua delle previsioni del riformato art. 119 cost., l'inammissibilità dei trasferimenti con vincolo di specifica destinazione «nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale», facendo salva la possibilità che ciò possa avvenire «attraverso il filtro dei programmi regionali, coinvolgendo dunque le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi». Vds., altresì, Corte cost., 23 marzo

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Sotto quest'ultimo profilo la legge n. 42 del 2009, recante la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", provvedendo alla definizione dei principi e dei criteri direttivi alla stregua dei quali dovrà essere esercitata la delega, offre un quadro sufficientemente definito del modello attuativo prescelto dal legislatore[10].

Assumono in essa particolare rilievo i principi contenuti sia nel Capo II, concernente i "Rapporti finanziari Stato-Regioni" (artt. 7-10), sia nel Capo III in tema di Finanza degli Enti Locali (artt.11-14), sui quali si concentrerà l'attenzione, tenendo conto che il Capo VIII prevede un regime transitorio. Il passaggio al nuovo assetto di finanza propria e di autosufficienza per gli enti territoriali sarà dunque graduale, anche al fine di consentire i necessari interventi correttivi sulla spesa da parte dei medesimi enti.

Già in forza delle previsioni contenute nella legge delega, può essere tentata una prima analisi del sistema fiscale e finanziario che a regime darà attuazione all'art. 119 cost.

2. L'autosufficienza finanziaria delle regioni nella l. n. 42 del 2009. Con riguardo ai Rapporti finanziari Stato-Regioni, l'art. 7 della legge delega per l'attuazione dell'art. 119 cost. contiene i princìpi ed i criteri direttivi relativi ai tributi delle regioni e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, stabilendo che «le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, in via prioritaria a quello dell'imposta sul valore aggiunto (IVA), in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative».

La previsione ribadisce il principio di autosufficienza finanziaria rispetto alle funzioni di spettanza regionale che, in aderenza al dettato dell'art. 118 cost.[11], non sono soltanto quelle riconducibili alle materie riservate alla legislazione concorrente e residuale regionale, ma anche quelle «relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative». Il legislatore ha così correttamente preso atto – anche sul piano finanziario - del superamento del parallelismo tra competenza legislativa e funzioni amministrative conseguente alla riscrittura dell'art. 118 cost.

I tributi regionali sono poi distinti in tre categorie:

1) tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
2) addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
3) tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già

2007, n. 105. In tema, A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria. Gli effetti della introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico - territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008*, Torino, 2008, p. 64 e p. 108 ss. In controtendenza rispetto all'attuazione di un sistema fondato sull'autonomia di entrata è dato rilevare l'avvenuta abolizione dell'ICI sulla prima casa ad opera della l. 126/2008 e la previsione di trasferimenti compensativi da parte dello Stato a favore dei Comuni, per i quali l'imposta rappresentava una delle principali voci di entrata.

[10] Nel corso della XV legislatura è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 3 agosto del 2007 il disegno di legge delega, che ha rappresentato il primo tentativo di attuazione dell'art. 119 cost., tuttavia, decaduto per la conclusione anticipata della legislatura. Vds., in precedenza, l'istituzione ad opera dell'art. 3 c. 1 lett. b) della L. 289/2002 dell' "Alta Commissione per il federalismo fiscale", nonché successivamente l'insediamento della Commissione studio coordinata dal prof. Giarda, insediata presso il Ministero dell'Economia.

[11] In ciò, correggendo l'originario testo del disegno di legge in cui, all'art. 7, c.1 lett. a), si prevedeva che «le regioni dispongono di tributi e di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza residuale e concorrente».

assoggettati ad imposizione erariale.

Per i tributi derivati e per le addizionali è escluso, in aderenza al corrispondete principio costituzionale contenuto nell'art. 119, il vincolo di destinazione.

Al riguardo, la dottrina ha osservato che la disciplina della l. n. 42 del 2009 in tema di entrate regionali appare molto spostata sul versante dell'ingerenza dello Stato, considerando che solo i tributi propri sono sottratti – al di fuori della soggezione ai principi di coordinamento - alla disciplina statale[12].

Le compartecipazioni sono, infatti, quote di imposte statali stabilite con legge dello Stato, seppur possibile oggetto di intesa nella Conferenza Stato-regioni e non dissimili dai superati trasferimenti. Sempre fissate da leggi dello Stato sono sia le addizionali sui tributi statali, in cui la regione può intervenire sulla struttura dell'imposta, sia i tributi propri derivati, in cui la regione destinataria del gettito può intervenire sull'aliquota entro un *range* prefissato.

A parziale temperamento dell'ulteriore enunciato principio di territorialità del gettito connesso a quello di autonomia finanziaria si prevede, in attuazione dei principi dell'art. 119 cost., l'intervento perequativo statale in favore delle regioni con minore capacità fiscale, inteso espressamente in senso verticale, ovvero discendente dallo Stato verso gli enti territoriali[13]. In merito agli scopi dell'intervento, la stessa legge chiarisce che esso non è diretto all'eliminazione a monte dei fattori eziologici della minore capacità fiscale, bensì nella riduzione della sperequazione nelle disponibilità finanziarie destinate allo svolgimento delle funzioni dell'ente.

Al riguardo, all'art. 9, c. 1 lett. c) si prevede come principio per la decretazione delegata che il meccanismo della perequazione sia fondato sulle «differenze delle capacità fiscali in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale».

L'intervento diretto alla riduzione della sperequazione è, inoltre, delineato più o meno intensamente in relazione alla tipologia delle funzioni che l'ente deve svolgere. La classificazione della spesa operata dalla legge è, in questo senso, funzionale alla determinazione della necessità ed eventualmente alla consistenza dell'intervento perequativo statale. A questo scopo si distinguono:

«1) spese riconducibili al vincolo dell'articolo 117, secondo comma, lettera *m)*, della Costituzione, ovvero ai livelli essenziali delle prestazioni;

2) spese non riconducibili al vincolo di cui al punto precedente;

3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16».

Si stabilisce che le spese di cui al p. 1[14], sono «determinate nel rispetto dei costi *standard*

---

[12] In questo senso, R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 811, evidenziando che solo i tributi stabiliti *in toto* dalla regione, su materie non coperte da tributi statali, possono essere definiti in senso pieno tributi propri dell'ente.

[13] La perequazione è espressamente prevista dalla l. n. 42 del 2009 in senso verticale, ovvero operata dallo Stato mediante il prelievo e la redistribuzione delle risorse tra le diverse aree del Paese. In mancanza di una definizione costituzionale all'art.119, c.3 dei caratteri della perequazione in termini verticali, orizzontali o misti, si è obbiettato che anche alla stregua della legge n. 42 del 2009 non sembra univoca la scelta in merito al suo carattere verticale, pur espressamente richiamato all'art. 9, c.1. In questo senso vds. R. BIFULCO, op. cit., p. 9, secondo il quale la legge «pur affermando in via generale il carattere verticale del fondo per le Regioni (art. 9, c.1), per il (o meglio, forse, la quota di) fondo relativo alle spese libere il carattere verticale non è del tutto scontato, visto che si afferma che esso è "alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni" (art.9, c.1, lett.g), n.2)».

[14] Per la spesa per il trasporto pubblico locale il criterio direttivo è che «nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi *standard*».

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale». È, infatti, sulla determinazione dei costi standard che è calcolata la spesa per i livelli essenziali sulla quale interviene la perequazione.

La legge delega pone, inoltre, il principio che alle spese, così calcolate, sia garantito un finanziamento integrale, «con il gettito, valutato ad aliquota e base imponibile uniformi, di tributi propri derivati, di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *b)*, numero 1), dell'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e della compartecipazione regionale all'IVA nonché con quote specifiche del fondo perequativo, in modo tale da garantire nelle predette condizioni il finanziamento integrale in ciascuna regione; in via transitoria, le spese di cui al primo periodo sono finanziate anche con il gettito dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) fino alla data della sua sostituzione con altri tributi».

Per il finanziamento delle spese di cui al pt. 2, non riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni, si prevede che l'intervento perequativo statale sia determinato in ragione della capacità fiscale e non già in riferimento al costo (*standard*) delle funzioni, come avviene per le prime. Il finanziamento delle suddette spese dovrà, pertanto, avvenire attraverso i tributi regionali di cui all'art. 7, c.1 lett. b) e solo in ragione di una minore capacità fiscale, anche mediante quote del fondo perequativo.

Per entrambe le tipologie di spese il presupposto della perequazione è una capacità fiscale - e quindi una disponibilità di risorse - inferiore ad una media standardizzata, mentre ciò che diverge è l'entità dell'integrazione perequativa trasferita dallo Stato.

Prescindendo dalle obiezioni sollevate sulla fondatezza costituzionale della suddetta distinzione (*infra*), che peraltro possono essere estese alla simile distinzione operata in merito alle funzioni degli enti locali (funzioni fondamentali), è evidente che nella legge delega manca l'esatta definizione delle materie comprese tra i livelli essenziali delle prestazioni al fine di garantirne il finanziamento integrale ai sensi dell'art. 8[15].

Manca, altresì, l'indicazione dei criteri per la definizione del sistema di calcolo dei costi *standard*. La legge rinvia, al riguardo, con una delega piuttosto ampia, al Governo la determinazione dei suddetti aspetti, fornendo soltanto parziali indicazioni. È tuttavia univoco che il costo *standard*, come indicato anche nella relazione al d.d.l., deve riflettere il fabbisogno senza incorporare - a differenza della spesa storica - livelli di inefficienza. Occorre aggiungere, al riguardo, che nel testo definitivamente approvato è demandata alla decretazione delegata la determinazione dei criteri di calcolo dei costi standard dei suddetti servizi che, unitamente al fabbisogno standard, costituiscono non solo parametro per l'entità del finanziamento, ma anche parametro rispetto al quale «comparare e valutare l'azione pubblica» (art. 2, c. 2, lett. f)[16].

---

[15] Al c. 3 del medesimo articolo si prevede - da ritenersi in via non esclusiva - che «3. Nelle spese di cui al comma 1, lettera *a)*, numero 1), sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti».

[16] In tema vds. E. JORIO, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*, aprile 2009, il quale osserva che «I costi *standard*, dei quali si fa un gran parlare da tempo, in tema di attuazione del federalismo fiscale, rappresentano, ordinariamente, l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità. Una metodologia di monetizzazione del prodotto "industriale" che costituisce, da sempre, un pilastro dell'economia aziendale, meglio dell'economia politica. Un concetto che rintraccia la sua esistenza consolidata nel conseguimento di due fondamentali scopi: quello di omogeneizzare i valori produttivi e, attraverso essi, contenere i prezzi; l'altro, di valutare gli scostamenti dei costi reali e, con essi, lo stato di efficienza del sistema produttivo nella sua interezza»... «l'individuazione degli obiettivi di servizio, che rappresentano, unitamente ai costi *standard*, gli elementi imprescindibili, sulla base dei quali dovranno essere determinate le risorse occorrenti per garantire la corretta

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

In ogni caso, stante la valutazione standardizzata sia del costo che del fabbisogno, ne consegue che un fabbisogno effettivo superiore a tale parametro non potrà che essere finanziato con risorse derivanti dalle entrate proprie della regione anche in riferimento a spese riconducibili al vincolo dei livelli essenziali delle prestazioni, mentre si è già detto che, al di fuori delle funzioni associate ai livelli essenziali delle prestazioni, l'entità della perequazione prescinde dal fabbisogno ed è parametrata alla sola minore capacità fiscale. Nelle aree geografiche più deboli le funzioni essenziali rischiamo così di assorbire gran parte delle risorse finanziarie disponibili.

Sul punto, ferma restando, infine, la chiarezza con cui si afferma che l'intervento perequativo non è volto al superamento delle differenze e degli squilibri territoriali, bensì a renderne più "accettabile" la sussistenza, l'approccio alla questione della coesione economica e sociale è rimessa ai cd. interventi speciali, senza che sul punto emerga all'evidenza una compiuta strategia di intervento.

L'art. 16[17] della l. n. 42 del 2009 in gran parte ripropone il contenuto del c. 5, art. 119 cost., salvo omettere alcun riferimento alle risorse aggiuntive. Siffatti interventi alla stregua della previsione costituzionale sono soggetti, contrariamente all'intervento perequativo, al vincolo di destinazione e sono indirizzati ai singoli territori allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni».

La questione della coesione economica e sociale dovrebbe, invero, essere considerata un obiettivo primario da perseguire parallelamente alla definizione del sistema di federalismo fiscale, anche al fine di garantire il corretto funzionamento del principio di autosufficienza finanziaria. È irreale immaginare che in un Paese estremamente diviso sotto il profilo economico e sociale, possa essere operata una drastica riduzione delle risorse in favore delle regioni meno sviluppate – che è

---

erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alle Città metropolitane, alle Province e ai Comuni. A siffatta tipologia - di concreta aspettativa di servizio da perseguire - viene, quindi, assegnata una importante funzione nel processo estimativo del fabbisogno *standard* per il corretto finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali degli enti locali».

[17] Lo scopo di ridurre le differenze dovrebbe essere assolto, invero, dagli "interventi speciali" destinati allo sviluppo di cui all'art. 16 della legge delega alla stregua del quale «1. I decreti legislativi di cui all'articolo 2, con riferimento all'attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, sono adottati secondo i seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale. I finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato;

b) confluenza dei contributi speciali dal bilancio dello Stato, mantenendo le proprie finalizzazioni, in appositi fondi a destinazione vincolata attribuiti ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni;

c) considerazione delle specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo alla realtà socio-economica, al deficit infrastrutturale, ai diritti della persona, alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o con regioni a statuto speciale, ai territori montani e alle isole minori, all'esigenza di tutela del patrimonio storico e artistico ai fini della promozione dello sviluppo economico e sociale;

d) individuazione di interventi diretti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione delle aree sottoutilizzate del Paese e la solidarietà sociale, a rimuovere gli squilibri economici e sociali e a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona; l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione;

e) definizione delle modalità per cui gli obiettivi e i criteri di utilizzazione delle risorse stanziate dallo Stato ai sensi del presente articolo sono oggetto di intesa in sede di Conferenza unificata e disciplinati con i provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. L'entità delle risorse è determinata dai medesimi provvedimenti».Vds. in tema, A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, p. 818 ss.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

poi la conseguenza necessitata del sistema di cd. federalismo fiscale - senza intaccare i livelli di godimento dei diritti civili e sociali delle relative popolazione e senza ulteriormente pregiudicarne le possibilità di sviluppo.

3. L'autosufficienza finanziaria degli enti locali. La disciplina prevista per la finanza degli enti locali segue un modello per grandi linee simile nella struttura a quello dedicato ai rapporti finanziari tra Stato-Regioni, sebbene presenti rilevanti differenze con riguardo al più ristretto grado di autonomia riconosciuto ai medesimi enti locali.

L'art. 12 disciplina le entrate tributarie dei comuni e delle province, distinguendo tra tributi propri comunali e provinciali e tributi propri di cui l'ente ha facoltà di applicazione in relazione a determinati scopi[18].

Dei primi, in aderenza all'art. 23 cost. si stabilisce che la legge statale definisca i presupposti, i soggetti passivi e le basi imponibili dei tributi e che stabilisca, garantendo una adeguata flessibilità, le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale. È, altresì, prevista la possibilità di compartecipazione di comuni e province a tributi statali e regionali.

Inoltre, nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria, le regioni possono istituire nuovi tributi a favore dei comuni, delle province e delle città metropolitane nel proprio territorio, specificando gli ambiti di autonomia riconosciuti ai suddetti enti locali. In entrambi i casi è garantita l'autonomia impositiva – minima –affidata all'autonomia regolamentare «di modificare le aliquote dei tributi loro attribuiti da tali leggi e di introdurre agevolazioni» (lett. h).

Sul piano dell'autosufficienza finanziaria, anche per gli enti locali, così come per le regioni, è prevista una distinzione della spesa in ragione della tipologia della funzione.

Ai sensi dell'art. 11 si distinguono: «1) spese riconducibili alle funzioni fondamentali ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p),* della Costituzione, come individuate dalla legislazione statale; 2) spese relative alle altre funzioni; 3) spese finanziate con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali di cui all'articolo 16».

Per le spese relative alle funzioni fondamentali viene garantito un finanziamento integrale, parametrato al fabbisogno standard e deve essere «assicurato dai tributi propri, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali, da addizionali a tali tributi, la cui manovrabilità è stabilita tenendo conto della dimensione demografica dei comuni per fasce, e dal fondo perequativo».

L'art. 13 prevede, al riguardo, la creazione nel bilancio regionale di due fondi perequativi alimentati dal fondo perequativo dello Stato, rispettivamente a favore dei comuni e delle Province, stabilendo che «la dimensione del fondo è determinata, per ciascun livello di governo, con riguardo all'esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni *standard* per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell'articolo 12».

Laddove le risorse proprie non siano in grado di coprire il fabbisogno standard per le funzioni fondamentali è previsto l'intervento perequativo[19].

---

[18] Art. 12, c. 1 «d) disciplina di uno o più tributi propri comunali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari quali flussi turistici e mobilità urbana; e) disciplina di uno o più tributi propri provinciali che, valorizzando l'autonomia tributaria, attribuisca all'ente la facoltà di stabilirli e applicarli in riferimento a particolari scopi istituzionali».

[19] È da notare che il riferimento è al fabbisogno standard delle funzioni piuttosto che al solo costo standard come previsto per le funzioni essenziali delle regioni. Anche per il fabbisogno standard sono indicati criteri di calcolo diretti al tendenziale superamento del criterio della spesa storica. Si prevede, in tema, che la ripartizione del fondo perequativo

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

Le spese di cui alla lettera a), numero 2), ovvero quelle non legate alle funzioni fondamentali, sono finanziate con il gettito dei tributi propri, con compartecipazioni al gettito di tributi e con il fondo perequativo basato sulla capacità fiscale per abitante e non già sul fabbisogno.

4. Il modello perequativo ed il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali. Profili problematici delle distinzioni tra funzioni amministrative. Delineato per sommi capi il sistema finanziario degli enti territoriali che darà attuazione all'art. 119 cost. e nell'attesa dell'emanazione dei decreti delegati dai quali scaturirà la precisa definizione del modello abbozzato dalla legge delega, possono già essere svolte alcune considerazioni, soprattutto in merito alla questione centrale del finanziamento delle funzioni ed in particolare dei servizi da parte degli enti territoriali.

In primo luogo, con riguardo agli enti locali, la perequazione non integrale del fabbisogno standard per le spese non riconducibili alle funzioni fondamentali incide specificamente sul finanziamento delle funzioni proprie, ovvero quelle che detti enti si autodeterminano ad erogare in ragione delle esigenze delle proprie comunità e che costituiscono la maggiore espressione di autonomia. Occorre tener conto, inoltre, che anche le funzioni fondamentali, sebbene perequate secondo la standardizzazione della spesa, possono richiedere un *surplus* di risorse per garantire la copertura del fabbisogno effettivo e ciò può ancor più contribuire a drenare risorse destinate alle funzioni proprie in cui maggiormente si estrinseca l'autonomia dell'ente locale.

Sotto questo profilo si consideri che, mentre ai sensi dell'art. 118 Cost. c. 1 è prevista la primazia comunale nell'attribuzione delle funzioni amministrative, sul piano fiscale non si prevede un'equivalente considerazione del ruolo degli enti locali. Il finanziamento delle funzioni sarà, infatti, in larga parte determinato dallo Stato, soprattutto nelle aree più depresse, mediante l'intervento perequativo, con la concreta possibilità che esso sia integralmente assorbito dalle funzioni essenziali o fondamentali. È noto, per contro, che la responsabilità della gestione del territorio, specie se accompagnata dall'applicazione del principio di sussidiarietà, comporta inevitabilmente una autonomia impositiva ed un rafforzamento dei poteri dei soggetti pubblici locali[20].

Sotto diverso profilo, parte della dottrina ha mosso critiche alla stessa distinzione tra funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni per le regioni ed a quelle fondamentali per gli enti locali - *melius*, a ciò che lo Stato ritiene essenziale o fondamentale - ai fini della copertura integrale – pur sempre a costi standard – rispetto alle altre funzioni considerate non essenziali o fondamentali.

In primo luogo, si sostiene che la Costituzione opera una scelta precisa «nel senso che tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo, cioè le tre fonti della finanza regionale e locale, devono coprire integralmente le funzioni attribuite ai comuni, alle province e alle regioni», tale da non consentire «ai fini della assegnazione delle risorse questa distinzione tra tipologie di funzioni e compiti», laddove "funzioni loro attribuite", significa funzioni loro attribuite per legge, funzioni che l'ordinamento vigente attribuisce a comuni, province e regioni[21]. In base a questa lettura, la

---

tra i singoli enti, per la parte afferente alle funzioni fondamentali avviene in base a: «1) un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale; 2) indicatori di fabbisogno di infrastrutture, in coerenza con la programmazione regionale di settore, per il finanziamento della spesa in conto capitale; tali indicatori tengono conto dell'entità dei finanziamenti dell'Unione europea di carattere infrastrutturale ricevuti dagli enti locali e del vincolo di addizionalità cui questi sono soggetti». Tra i criteri sono indicate anche le caratteristiche demografiche e territoriali degli enti, con interventi premiali per le concentrazioni tra comuni.

[20] Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, cit., p. 138.

[21] Così, V. CERULLI IRELLI, *Poteri e risorse, autonomia e responsabilità, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, relazione al convegno "*Il sistema delle autonomie: la sfida della semplificazione*" - Roma 20 ottobre

ISSN 2038-3711

distinzione posta dalla l. n. 42 del 2009 contrasterebbe con le previsioni costituzionali in tema di autosufficienza finanziaria.

In senso contrario, tuttavia, si sostiene che la nuova formulazione dell'art. 119 Cost. farebbe venir meno la garanzia del finanziamento integrale da parte dello Stato, ritenendo che l'attuale art. 119, c. 3 Cost., «faccia riferimento "ai territori con minore capacità fiscale per abitante", mentre il testo precedente si riferiva "ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere alle loro funzioni normali"»[22].

Attenta dottrina ha osservato, al riguardo, che il principio dell'autosufficienza finanziaria, comportando uno spostamento dell'ottica complessiva dai bisogni alle risorse disponibili e lasciando in secondo piano i costi per l'erogazione dei servizi destinati alle collettività infranazionali, «può indurre ad ampliare le basi imponibili»[23]. Dovrebbe da ciò conseguire che il c. 4 dell'art. 119 non imponga una garanzia statale all'integrale finanziamento delle funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali, bensì, il principio di autosufficienza finanziaria mediante l'autonomo reperimento delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali, in primo luogo, attraverso l'intervento sulla leva tributaria e solo in via residuale facendo leva su quote del fondo perequativo, in ragione della minore capacità fiscale valutata in termini medi ed a aliquote standard.

Pertanto, ove la perequazione non copra i costi effettivi delle funzioni è la leva fiscale che deve garantire il finanziamento integrale delle stesse, ma ciò sconta la profonda disparità tra le situazioni economiche delle diverse aree del Paese che la perequazione fiscale non è destinata a superare. E' stato, al riguardo, evidenziato che l'insufficienza delle risorse locali unitamente ad una limitata capacità impositiva degli enti territoriali – in mancanza di una forte riduzione della fiscalità centrale – possono determinare un massiccio ricorso a trasferimenti finanziari dei governi centrali (sia pure in termini perequativi), che a loro volta sono suscettibili di riproporre, in un'inedita versione, il centralismo statale[24].

D'altro canto, ancora maggiori difficoltà teoriche e pratiche si incontrano nel tracciare le presupposte distinzioni sulla natura delle funzioni degli enti territoriali.

Sia i livelli essenziali delle prestazioni, sia le funzioni fondamentali sono, infatti, richiamate nell'art. 117 cost. come materie "trasversali" la cui disciplina legislativa è riservata allo Stato e che proprio in ragione della loro trasversalità non sono, né definite, né a priori esattamente determinabili[25]. La nozione di funzioni fondamentali ha, infatti, lo scopo di selezionare un nucleo di

---

2008. L'A. osserva inoltre che al di fuori delle funzioni attribuite per legge, per le quali il finanziamento dovrebbe essere integrale «il singolo Comune o la singola Provincia può fare molto di più nell'ambito della propria autonomia; può comprare, vendere, entrare nelle aziende, può finanziare borse di studio; quello che sta al di là dell'attribuzione legislativa può senz'altro essere compiuto nell'ambito dell'autonomia negoziale e nell'ambito della autonomia politica che spetta ad ogni ente, ma non coperto dalla norma costituzionale».

22 R. BIFULCO, op. cit., p.10.

23 G. FRANSONI - G. DELLA CANANEA, , *Art.119*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 2006, p. 2371.

24 Vds. M.L. BASSI, *Problemi di federalismo fiscale*, cit., p. 136.

25 Con riguardo alle "materie trasversali" non sono individuabili ambiti oggettivamente delimitabili, interferendo con molteplici attribuzioni delle regioni. Sotto il profilo del riparto della competenza legislativa, la dottrina ha affermato che le peculiarità dell'intervento normativo in siffatte materie sarebbe talmente significativo da creare un tipo di competenza distinto da quella propriamente esclusiva e da quella concorrente. Vds. Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2012, con successive note di A. D'ATENA, *La Consulta parla …e la riforma del titolo V entra in vigore* e D. MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale*. In particolare, D'Atena sostiene [p. 2030] che «…la Corte sembra aderire all'opinione secondo cui, attraverso tale previsione, la Costituzione non evocherebbe un oggetto (o per esprimersi con Livio Paladin – un complesso di fattispecie) sottoposto alla legislazione esclusiva dello Stato, ma un tipo di competenza, distinto dai due espressamente accolti (e battezzati) dalla novella costituzionale: la competenza detta "esclusiva" e la competenza detta "concorrente». Si tratta di materie come la tutela della concorrenza, la determinazione

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

compiti che, non solo devono essere doverosamente svolti dagli enti locali, ma che devono essere svolti sulla base di una disciplina, dettata dalla legge statale, omogenea – almeno nei principi - su tutto il territorio nazionale[26].

Muovendo dall'analisi dalla nozione di funzione fondamentale – e parimenti quella di livelli essenziali delle prestazioni -, occorre considerare che essa, individuando una potestà legislativa della Stato[27] suscettibile di incidere sulle competenze legislative concorrenti e residuali delle regioni e, più in generale, di limitare l'autonomia degli enti locali[28], deve ritenersi soggetta a stringenti limiti interpretativi ed in particolare diretta a fornire indicazioni affinché il legislatore statale individui, alla stregua dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, i limiti della sua stessa competenza.

Tuttavia, mentre ai sensi dell'art. 117 Cost., l'ambito delle "funzioni fondamentali" consente - ed allo stesso tempo limita – la disciplina statale di settori di attività degli enti locali, ai sensi della normativa sul federalismo fiscale la delimitazione della stessa nozione è funzionale alla determinazione di quella porzione della spesa oggetto di finanziamento integrale mediante interventi perequativi e presuppone un'elencazione delle relative funzioni che deriva da una scelta politica selettiva del legislatore statale.

È evidente, pertanto, che si tratta di valutazioni che il legislatore statale svolge su piani non omogenei, dovendo tener conto delle diverse finalità e dei diversi effetti sul sistema delle autonomie.

Al riguardo, è stato evidenziato il paradosso della prevedibile «forte spinta degli enti territoriali per il riconoscimento di gran parte delle loro funzioni come riconducibili ai LEP, in quanto soltanto per questi ultimi sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria»[29], invocando proprio l'ampliamento di quegli ambiti che consentono allo Stato, sotto un diverso profilo, un'intensa ingerenza normativa rispetto alla loro stessa autonomia.

---

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, le norme generali sull'istruzione, le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, che sembrano costituire una autonoma specie normativa all'interno del medesimo ambito di competenza esclusiva dello Stato, in cui è fisiologica l'interferenza con altre materie e, quindi, tra diversi livelli di governo a cui le relative discipline sono affidate. In materia di tutela dell'ambiente, vds. Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940, con successiva nota di F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*; R. FERRARA, *La tutela dell'ambiente fra Stato e regioni: una "storia infinita"* e N. OLIVETTI RASON, *Il giudice delle leggi rimane fedele a sé stesso*, in *Foro it.*, 2003, I, col. 688.

[26] La legge n. 131 del 2003 all'art. 2 c. 4 lett. b), come criterio direttivo della delega – non attuata - al governo per individuare le funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane, disponeva di prevedere «anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte».

[27] E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, cit., p. 450.

[28] Una lettura estensiva determina un'invadenza della disciplina statale sull'autonomia degli enti locali, in contrasto con la previsione dell'art. 114 Cost. che pone, come evidenziato, su un piano di formale equiordinazione lo Stato con le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane, esaltandone l'autonomia organizzativa e funzionale. É stato, tuttavia, perspicuamente osservato che le funzioni fondamentali, incidendo sull'assetto delle fonti in materia di amministrazione locale e riservando allo Stato l'individuazione di quel nucleo di compiti essenziali e necessari degli enti locali, svolgono «un ruolo di tutela dell'autonomia locale rispetto alla normazione regionale che incontra in detta nozione un limite invalicabile; ma anche di garanzia nei confronti delle collettività locali, dovendosi ritenere che le funzioni fondamentali siano ad esercizio necessario». Così, V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti*, cit., p. 56.

[29] G. RIVOSECCHI, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.it, 2009, p. 6.

AMMINISTRAZIONE IN CAMMINO
Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione a cura del Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet"
Direttore Professor Giuseppe Di Gaspare
ISSN 2038-3711

È, dunque, da ritenere che tra la nozione di funzione fondamentale dell'art. 117 e quella della legge n. 42 cit., in tema di attuazione dell'art. 119 Cost., non vi sia identità, avendo la nozione nei due contesti una valenza profondamente diversa[30].

Già ad oggi dovrebbe essere dunque chiaro che, ammettendo la compatibilità costituzionale dell'operata distinzione tra funzioni ai fini della misura del finanziamento, alle formule "livelli essenziali delle prestazioni" e funzioni fondamentali" deve essere riconosciuta una diversa ampiezza a seconda che tali formule siano riferite al finanziamento delle funzioni, ovvero al riparto delle competenza legislativa.

In attesa della piena attuazione della delega è dunque evidente che le questioni inerenti la costruzione di un modello improntato al federalismo fiscale introducono nuovi elementi di riflessione in tema di sussidiarietà, ponendo l'ulteriore variabile della sostenibilità finanziaria delle funzioni degli enti territoriali, aspetto che il sistema fondato prevalentemente sulla finanza derivata aveva sinora coperto.

[30] Del tutto insufficiente sarebbe, ai fini della garanzia del finanziamento integrale, l'identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni con istruzione, sanità ed assistenza. In dottrina si è osservato che «non sappiamo come si estenderà la nozione dei livelli essenziali delle prestazioni; nel testo del Governo si parla di istruzione, sanità e assistenza e, in posizione un po' nascosta, di trasporto pubblico locale e tutto il resto? La viabilità non è una funzione essenziale? La raccolta dei rifiuti che sta mettendo in ginocchio l'Italia non è una prestazione essenziale? La Provincia non ha come prestazione essenziale quella di assicurare che i cittadini possano circolare in strade che non siano piene di buche e che i bambini al mattino vengano trasportati da un pulmino che li porti a scuola? È una nozione che probabilmente sarà assai estesa; in uno Stato che vorrebbe essere sociale è una nozione che deve essere assai estesa, perché serve a garantire che tutti i cittadini possano usufruire delle prestazioni essenziali in condizioni di uguaglianza». Così V. CERULLI IRELLI, *Poteri e risorse, autonomia e responsabilità, l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, cit.

AUTONOMIA E CENTRALISMO

UN COMMENTO ALLO SCHEMA DI D.LGS. IN MATERIA DI AUTONOMIA DELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO E DELLE PROVINCE

di

Carlo Buratti

(Professore di Scienza delle finanze nell'Università di Padova)

5 gennaio 2011

Uno sguardo d'assieme alla finanza delle regioni[1]

Lo schema di decreto legislativo approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri l'11 ottobre 2010 (in seguito citato, per brevità, come "decreto") disegna un sistema di entrate regionali complessivamente soddisfacente, ma presenta una serie di problemi riguardo a specifici aspetti dei singoli tributi e alla generale limitazione della pressione tributaria.

A differenza di quanto previsto per le province in questo stesso decreto e per i comuni nello schema di decreto legislativo approvato dal Governo in prima lettura il 4 agosto 2010,[2] alle regioni viene assegnato un mix di entrate tributarie sufficientemente differenziate e che prevedono un buon grado di manovrabilità. Spettano alle regioni l'Irap fino alla sua eventuale soppressione, l'addizionale regionale all'Irpef, ampiamente modulabile, la compartecipazione all'Iva e una serie di tributi minori che le regioni potranno introdurre in

1 In questa nota si trascura la parte dello schema di decreto che riguarda i costi e i fabbisogni standard della sanità.

2 La nuova fiscalità delle province è legata in misura nettamente prevalente alla motorizzazione e quella dei Comuni agli immobili, cosicché le entrate degli enti locali saranno fortemente condizionate dall'andamento dei rispettivi mercati. Sia l'Imu sui trasferimenti immobiliari che l'Ipt rappresentano infatti una quota rilevante delle entrate dei comuni e, rispettivamente, delle province.

sostituzione delle fonti di entrata soppresse dall'art. 7 del decreto[3], nonché l'imposta sul possesso degli autoveicoli e motoveicoli e gli altri tributi minori non esplicitamente soppressi dal decreto. Nel complesso dovrebbe aversi una sufficiente stabilità delle entrate[4] e una leggera dinamica crescente trainata dall'addizionale Irpef e, in misura minore, dalla compartecipazione Iva. Inoltre, se si esclude la compartecipazione Iva che non ammette alcuna possibilità di manovra da parte delle amministrazioni regionali, tutti gli altri tributi presentano una apprezzabile flessibilità che dovrebbe mettere le regioni in grado di fronteggiare le specifiche esigenze del territorio. Dunque dove stanno i problemi?

I problemi stanno in una norma generale assolutamente contraria ai principi del federalismo fiscale e in una serie di previsioni normative di dubbia efficacia e razionalità concernenti i singoli tributi nonché nell'interazione fra diversi tributi. La norma generale è quasi occultata nel Capo V del decreto, recante "norme finali ed abrogazioni". Ivi l'art. 26, che porta il tranquillizzante titolo "Elementi informativi", dispone[5] che "l'esercizio dell'autonomia tributaria non può comportare, *da parte di ciascuna regione*[6], un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente", fatti salvi gli automatismi previsti dalla legislazione vigente nel settore sanitario per i casi di squilibrio economico e di applicazione dei Piani di rientro dai deficit sanitari. Tale norma è chiaramente iniqua e irrazionale, e probabilmente anche incostituzionale, perché consente alle regioni che hanno deliberato in passato aliquote elevate di mantenerle, mentre obbliga gli enti che hanno fatto la scelta contraria a non aumentare le aliquote nemmeno quando le mutate esigenze della collettività locale lo richiedano. Inoltre, tale disposizione può restringere severamente, o annullare del tutto, quei gradi di flessibilità che il decreto riconosce riguardo ai singoli tributi. Un rigurgito di centralismo che mal si accorda con lo spirito della legge 42/2009. Certamente la legge delega dispone all'art. 18 che nell'ambito del disegno di legge finanziaria, in coerenza con gli obiettivi e gli interventi previsti dal Dpef, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza

3 Si tratta della tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, della tassa per l'occupazione di spazi e aree pubbliche regionali, delle tasse sulle concessioni regionali, dell'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica e della compartecipazione all'accisa sulla benzina.

4 Solo l'Irap ha un gettito instabile, ovvero che può variare fortemente da un anno all'altro in conseguenza dell'andamento ciclico dell'economia e di crisi provocate da shock esogeni particolarmente robusti, come la recente crisi finanziaria internazionale. L'Irap, inoltre, è soggetta a un progressivo dimagrimento a causa delle sentenze della magistratura che sottraggono all'imposizione quote crescenti di soggetti passivi.

5 Con il secondo periodo del comma 2.

6 La sottolineatura è dell'autore.

unificata, propone norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica, fra cui, “per ciascun livello di governo territoriale, l’*obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva*[7], nel rispetto dell’autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali”. Ma si tratta di un obiettivo aggregato per il complesso delle regioni e di valenza puramente programmatica, mentre nel decreto il divieto di aumentare la pressione tributaria si applica a ciascun ente apparentemente in modo vincolante.

Si noti che il primo periodo del comma 2 dell’art. 26 è coerente con il dettato della legge 42/2009, in quanto dispone che “in coerenza con quanto stabilito con la decisione di finanza pubblica (…) in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, avvalendosi della Commissione tecnica paritetica per l’attuazione del federalismo fiscale, monitora gli effetti finanziari del presente decreto legislativo al fine di garantire il rispetto del predetto limite e propone al Governo le eventuali misure correttive”. Il secondo periodo del comma 2 dell’art. 26, introdotto all’ultimo momento nello schema di decreto legislativo, risulta quindi incoerente persino con quanto dispone la prima parte del medesimo comma.

Bisogna aggiungere che la disposizione del secondo periodo del comma 2 dell’art. 26 non chiarisce con riferimento a quale anno base dovrebbe essere calcolata la crescita della pressione tributaria. Potrebbe trattarsi dell’anno in cui entra in vigore la riforma oppure dell’ultimo anno per il quale si dispone dei dati utili per calcolare la pressione tributaria[8]; in quest’ultimo caso, se l’amministrazione regionale decidesse di ridurre le aliquote in un determinato anno nel quadro di una certa politica di rilancio dell’economia dopo una fase di stagnazione, non potrebbe più aumentarle! E addirittura, se il mutamento della struttura economica della regione dovesse portare nel tempo alla contrazione di certe basi imponibili e questo si dovesse riflettere in una riduzione, in quel anno, della pressione tributaria, la regione non potrebbe, l’anno dopo, aumentare le aliquote per compensare la contrazione della base imponibile!

La norma è talmente irrazionale e contraria allo spirito della riforma, oltre che ai principi della legge delega, che sarà probabilmente cassata durante l’iter parlamentare e in Conferenza unificata. Nelle pagine seguenti si assumerà che ciò sia avvenuto e si affronteranno i punti critici riguardanti i singoli tributi.

---

7 La sottolineatura è dell’autore.

8 Per calcolare la pressione tributaria occorre disporre non solo dei dati definitivi di gettito ma anche del Pil regionale stimato dall’Istat con notevole ritardo rispetto all’anno di riferimento.

Irap

L'Irap costituisce oggi una delle principali entrate delle regioni, fornendo un gettito di circa 35 miliardi di euro. La manovrabilità delle aliquote e la possibilità di introdurre limitate forme di agevolazione ne fanno inoltre un prezioso strumento di *policy* che può essere utilizzato, per esempio, come fa la Regione Toscana, per premiare le imprese che mostrano maggiore attenzione al rispetto dell'ambiente[9], considerato un *asset* fondamentale per lo sviluppo del turismo.[10]

Tuttavia il tributo è assolutamente impopolare e accreditato di gravi guasti al sistema produttivo. Il Governo ha più volte manifestato l'intenzione di sopprimerlo, e tale orientamento è stato ribadito durante la gestazione della legge 42/2009 e del decreto oggetto di questa nota. Ma sopprimere una imposta che fornisce un gettito di 35 miliardi non è facile: bisognerebbe aumentare in misura drastica le aliquote di altri tributi oppure reintrodurre i contributi sanitari o adottare altre misure egualmente impopolari. E' molto probabile che l'Irap continuerà ad esistere ancora per molti anni, seppure con qualche modifica che ne attenui il peso sul sistema produttivo: un esito tutto sommato positivo, se si considera l'importanza del tributo per il bilancio regionale e la sua funzione strumentale rispetto a talune politiche regionali. Riguardo a quest'ultimo punto si noti che il ruolo dell'Irap viene apparentemente potenziato dal decreto, che prevede un ampliamento dei margini di manovra dell'imposta: le amministrazioni regionali possono ridurre l'aliquota fino ad azzerarla qualora lo giudichino opportuno e compatibile con l'equilibrio di bilancio[11]. Il costo della manovra resta a carico della regione che deve adottare le necessarie misure compensative tagliando la spesa o aumentando altre imposte e tasse. Ovviamente la riduzione delle aliquote è preclusa alle regioni che non abbiano i conti della sanità in equilibrio, per le quali continua a valere la legislazione che dispone l'aumento delle aliquote. Il decreto stabilisce, inoltre, che la regione non può ridurre l'Irap se ha deliberato una aliquota dell'addizionale Irpef che superi di oltre 0,5% l'aliquota base.

La manovrabilità dell'Irap è dunque sottoposta a limiti severi. La riduzione delle aliquote al di sotto del limite previsto dalla legislazione vigente è possibile per le regioni che hanno i conti

9 Attraverso la certificazione ambientale.

10 E' nota l'importanza del turismo nell'economia della regione.

11 La possibilità di ridurre le aliquote Irap fino ad azzerarle era già prevista dall'art. 40 del D.l. 78/2010 per le sole regioni meridionali e insulari e solo per agevolare nuove iniziative produttive.

in regola e non abbiano maggiorato l'addizionale Irpef più dello 0,5% (presumibilmente le regioni più ricche), ma anche per esse l'*azzeramento generale* delle aliquote dell'Irap è di fatto impossibile, perché il recupero di gettito attraverso altre entrate o la compensazione con tagli di spesa sarebbero di dimensioni tali da non risultare accettabili politicamente. E inoltre tale scelta di bilancio si scontrerebbe con il tetto posto alla crescita dell'addizionale Irpef (al massimo +0,5%), per cui le risorse addizionali andrebbero cercate a carico di altri tributi esistenti o da inventare ex novo. L'azzeramento delle aliquote relativamente alle nuove iniziative produttive che si insediano sul territorio sarebbe invece finanziabile dalle regioni più sviluppate[12] e, con qualche difficoltà dovuta alle minori entrate, dalle regioni in ritardo di sviluppo. Analogamente appaiono fattibili gli sgravi Irap a favore delle imprese che assumono nuovi dipendenti a tempo pieno. Tali manovre, purché non siano dirette a favorire determinate categorie di imprese o non discriminino le imprese in base alla residenza, non appaiono in contrasto con il diritto comunitario sugli aiuti di Stato.[13]

La portata della norma è dunque più limitata di quanto potrebbe apparire a prima vista: l'azzeramento generalizzato delle aliquote per l'Irap "privata" è di fatto impossibile[14], mentre la riduzione delle aliquote o l'esenzione Irap per i nuovi insediamenti produttivi, limitata a un certo numero di anni, è possibile, ma è più probabile che venga sfruttata dalle regioni "ricche" che possono più facilmente coprire i costi dello sgravio.[15] Questo potrebbe in teoria dare origine a una concorrenza fiscale negativa per le regioni più deboli, ma è abbastanza improbabile che il divario di imposizione tra una regione e l'altra possa influire in modo significativo sulle scelte di insediamento delle imprese, o sulla loro migrazione.

---

12 Il costo dello sgravio sarebbe, ovviamente, molto inferiore rispetto all'azzeramento generalizzato delle aliquote.

13 Nelle note sentenze riguardanti le Azzorre e i Paesi Baschi (sentenze 6 settembre 2006 e 11 settembre 2008), la Corte di giustizia europea ha chiarito che la riduzione delle aliquote, sia generalizzata che a favore dei nuovi investimenti, non costituisce aiuto di Stato se la regione dispone di "autonomia istituzionale, procedurale ed economica"; ovvero, se la regione è dotata di autonomia costituzionale e amministrativa e può disporre da sé la riduzione delle aliquote sopportandone l'onere finanziario senza compensazione alcuna da parte dello Stato centrale. Tali condizioni sembrano rispettate nel nuovo contesto di federalismo fiscale in via di approvazione. Va però aggiunto che la sentenza della CGUE dell'11 settembre 2008 attribuisce al giudice nazionale la competenza a verificare che le condizioni di non selettività delle misure siano in effetti rispettate.

14 La facoltà (teorica) di azzerare l'aliquota Irap ha come corollario, forse involontario, il coinvolgimento delle regioni nelle lagnanze del mondo imprenditoriale riguardo all'Irap.

15 Il Governo ritiene che la riduzione delle aliquote fino all'azzeramento possa essere praticata dalle regioni del Mezzogiorno relativamente alle nuove iniziative produttive. Tale facoltà è stata concessa a Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia dall'art. 40 del D.L. 75/2010. La regione Puglia ha già manifestato l'intenzione di procedere su questa strada.

Per concludere l'esame dell'art. 4 del decreto, merita un breve commento il legame instaurato fra le eventuali riduzioni dell'Irap e il livello dell'addizionale Irpef. Vincoli di questa natura esistono anche in altri ordinamenti, ma mirano ad evitare che le amministrazioni scarichino i costi dei servizi pubblici in misura prevalente, o comunque ingiustificata, su soggetti che non votano, violando il principio di responsabilità. Questo succede, per esempio, se dovendo prelevare più risorse per esigenze di bilancio, si va a gravare sulle imprese escludendo i cittadini dalla contribuzione ai maggiori oneri di bilancio; o se si effettua un prelievo eccessivamente sbilanciato sulle imprese. Il comma 3 dell'art. 4 preclude invece lo spostamento dell'onere da chi non vota a chi vota: una misura che forse si sarebbe potuto evitare, visto che la tendenza a non gravare eccessivamente sui cittadini-elettori è innata in ogni amministratore.

Addizionale Irpef

L'addizionale Irpef viene "potenziata", in quanto dovrà compensare, a partire dal 2012[16]: a) il mancato gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina (1,7 miliardi), che viene soppressa con restituzione del relativo gettito allo Stato; b) i trasferimenti di parte corrente aventi carattere di generalità e permanenza, che vengono anch'essi soppressi con decorrenza 1° gennaio 2012[17]. L'aliquota base, pari oggi allo 0,9%, sarà rideterminata nel rispetto delle succitate esigenze. La relazione tecnica al decreto non fornisce una stima del gettito dell'addizionale Irpef con applicazione dell'aliquota base rideterminata come sopra indicato. Poiché però la Relazione presentata al Parlamento il 30 giugno[18] stima (con riguardo alle sole RSO) in circa 6,4 miliardi i trasferimenti erariali da sopprimere, si può prevedere un gettito post-riforma pari ad almeno 8,1 miliardi[19], ovvero una cifra ben superiore ai 5,3 miliardi di gettito dell'addizionale attuale al netto delle manovre regionali.[20] La cifra, ovviamente,

16 Per l'anno 2011 viene confermata la normativa attuale: quindi aliquota base 0,9% ed eventuale maggiorazione fino all'1,4% a discrezione delle amministrazioni regionali.

17 Ai sensi dell'art. 8 del decreto, sono però esclusi dalla soppressione i trasferimenti relativi al fondo perequativo di cui all'art. 3, commi 2 e 3, della legge 549/1995.

18 Ministero dell'economia e delle finanze, *Relazione sul federalismo fiscale*, 30 giugno 2010.

19 6,4 miliardi di trasferimenti soppressi più 1,7 miliardi di mancato gettito della compartecipazione all'accisa sulla benzina.

20 La stima di 5,3 miliardi è fornita dalla Relazione tecnica al decreto. Il gettito dell'addizionale dopo le manovre regionali è invece di circa 7 miliardi. Tutti i dati citati nel testo si riferiscono alle sole regioni a statuto ordinario e all'esercizio 2008.

sarebbe ancora superiore se l'addizionale dovesse continuare a finanziare, in tutto o in parte, le spese cui ora è destinata. Inoltre, l'aliquota base potrà essere maggiorata dello 0,5% fino al 2013, dell'1,1% nel 2014 e del 2,1% a partire dal 2015. L'aliquota potrà anche essere ridotta, con il limite che il gettito dell'addizionale non potrà essere inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai comuni, soppressi in attuazione dall'art. 8, comma 1. Lo stesso art. 8 prevede infatti che le mancate entrate comunali siano compensate con gli introiti della compartecipazione all'addizionale regionale.[21]

L'addizionale regionale diventa quindi un prelievo piuttosto robusto che si presta ad essere utilizzato, con l'introduzione di esenzioni, detrazioni e altre agevolazioni, per il perseguimento di varie finalità di *policy*. Il decreto delimita il campo dei possibili interventi regionali stabilendo che le regioni possano disporre con propria legge detrazioni a favore delle famiglie e ulteriori detrazioni per la realizzazione della cosiddetta sussidiarietà orizzontale; in quest'ultimo caso le detrazioni si sostituisono ad altri strumenti che operano sul lato della spesa: *voucher*, sussidi, buoni servizio, e così via.[22] La Relazione illustrativa spiega che in tal modo si semplificano i rapporti tra amministrazione e cittadino perché si evita il prelievo e la successiva erogazione di contributi monetari, *voucher* o altro, in capo agli stessi soggetti. E' indubbiamente vero che le agevolazioni tributarie, fra cui si collocano le detrazioni in oggetto, semplificano il rapporto cittadino-amministrazione e riducono sia i costi amministrativi che i costi di adempimento da parte dei cittadini. Tuttavia la detrazione non può essere l'unico strumento di intervento per le politiche sociali, perché, per la sua stessa natura, è inefficace nei confronti dei cittadini meno abbienti, ovvero proprio di quei soggetti che sono maggiormente bisognosi di tutela. La detrazione è infatti inefficace per i soggetti che non sono tenuti al versamento dell'Irpef[23] (circa 10 milioni di contribuenti a basso reddito su un complesso di 41 milioni[24]) e per quelli che pur versando l'Irpef presentano il problema dell'incapienza dell'addizionale rispetto alle detrazioni regionali. E' evidente che la

---

21 La sostituzione dei trasferimenti regionali con la compartecipazione all'addizionale Irpef opera a valere dall'anno 2013.

22 Il testo dell'art. 5, comma 5 testualmente recita: "Le regioni (…) possono (…) disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale."

23 L'addizionale regionale si applica sull'imponibile Irpef per tutti quei contribuenti che, al netto delle detrazioni, hanno un debito di imposta maggiore di zero.

24 I dati derivano dalle statistiche relative alle dichiarazioni 2008 (anno di imposta 2007) messe a disposizione dal MEF, Dipartimento delle finanze sul sito www.finanze.gov.it/stat_complete/persone_fisiche/talelle.htm.

detrazione può aggiungersi ma non sostituirsi ad altri strumenti che operano sul lato della spesa.

Il Governo si è anche preoccupato che l'addizionale non mini la coerenza complessiva del sistema tributario e non contraddica il principio di progressività. A tal fine prevede che le regioni possano applicare aliquote differenziate ma esclusivamente con riferimento agli scaglioni di reddito fissati dalla legge statale. Inoltre, la maggiorazione dell'aliquota base di più dello 0,5% non deve comportare aggravio per i titolari di redditi da lavoro dipendente o pensione rientranti nei primi due scaglioni.

A questo proposito si impongono due osservazioni. La prima è che la struttura dell'addizionale prevista dal decreto altera comunque la progressività del prelievo sui redditi, accrescendola a discrezione delle amministrazioni regionali.[25] Contribuiscono a questo risultato sia l'esenzione dei primi due scaglioni di reddito dalle maggiorazioni di aliquote superiori allo 0,5%, sia la possibilità di applicare sugli altri scaglioni maggiorazioni di aliquote via via crescenti fino al limite del 2,1% (una maggiorazione piuttosto pesante). Il decreto elimina alcune evidenti storture dell'attuale addizionale regionale[26] ma non assicura la neutralità dell'addizionale rispetto alla progressività del prelievo. Sembra anzi incoraggiare l'aggravio del prelievo su quella ristretta categoria di contribuenti che, per senso civico o per l'impossibilità di evadere, dichiara redditi elevati.[27] Antecedentemente all'approvazione della legge 42/2009 era stata proposta una ipotesi di Irpef regionale che attribuiva alle regioni ampia facoltà di modificare le aliquote mantenendo inalterata la progressività del prelievo. Sostanzialmente si trattava di applicare alle aliquote erariali dei moltiplicatori regionali entro limiti fissati dalla legge dello Stato.[28] La proposta non trovò buona accoglienza a livello politico e non fu più presa in considerazione nonostante presenti chiari vantaggi rispetto ad altre ipotesi, compresa quella formulata dall'art. 5 del decreto in esame. La seconda osservazione critica riguarda la complessità dell'addizionale proposta dal decreto, che comporterà maggiori costi di adempimento, rispetto all'attuale addizionale Irpef, per i sostituti di imposta e/o i contribuenti. I maggiori problemi deriveranno dalle detrazioni

25 L'ipotesi di riduzione al di sotto dell'aliquota base sembra improbabile, soprattutto se si considera il progressivo alleggerimento dell'Irap provocato sia da modifiche legislative che dalle sentenze della magistratura.

26 Le regioni che applicano aliquote differenziate non sempre fanno riferimento agli scaglioni Irpef. In almeno un caso, inoltre, le aliquote sono applicate per classi di reddito anziché per scaglioni.

27 I contribuenti che dichiarano redditi superiori a 100.000 euro sono meno dell'1%. Vedi www.finanze.gov.it/stat_complete/persone_fisiche/talelle.htm.

28 C. Buratti, *Una proposta di Irpef federale*, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, n. 2, 2009.

specifiche a favore della famiglia e soprattutto da quelle introdotte per la realizzazione della c.d sussidiarietà orizzontale. Bisogna attendersi che le regioni delibereranno un ampio ventaglio di agevolazioni difficilmente codificabili e quindi non trattabili con procedure automatiche da parte dei sostituti di imposta. Di qui il probabile aggravio per i contribuenti che vogliano godere delle suddette agevolazioni tributarie, che potrebbero essere richiesti di presentare il modello Unico, integrato per tenere conto della normativa regionale.

Compartecipazione all'Iva

A partire dal 2013 la compartecipazione Iva verrà attribuita alle regioni in conformità al principio di territorialità. Finora la quota del gettito Iva di spettanza delle singole regioni ordinarie è stata determinata in proporzione ai consumi delle famiglie rilevati annualmente dall'Istat, sulla base della considerazione che l'Iva è una imposta il cui onere viene trasferito in avanti e finisce per gravare sui consumatori. La metodologia non tiene però conto dell'evasione che non è uniformemente distribuita sul territorio. Per tale ragione, già negli ultimi mesi del 2003 l'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale (ACoFF) aveva proposto di distribuire il gettito in proporzione all'imposta effettivamente pagata dai consumatori nelle diverse regioni.[29] A tal fine fu inserito nella dichiarazione Iva il quadro VT[30] che rileva l'imposta a debito relativa alle operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali, identificati come soggetti privi di partita Iva. Il quadro VT non rivela comunque tutta l'Iva che resta a carico del territorio perché non tiene conto dell'imposta pagata da soggetti Iva, come le Università, la pubblica amministrazione, le scuole, gli enti di ricerca, ecc., che non possono scalare l'Iva se non marginalmente perché non producono, salvo trascurabili eccezioni, servizi vendibili, e pertanto dovrebbero essere assimilati ai consumatori finali. A questi soggetti è riconducibile circa un terzo dell'Iva versata.

29 ACoFF, *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, Roma 2005; pp. 80-81. Per un commento si veda C. Buratti, *Fisco federale. Proposte per l'Italia*, working paper SIEP n. 459, ottobre 2005, www-3. unipv.it/websiep.

30 L'obbligo di indicazione separata delle operazioni effettuate nei confronti dei consumatori finali è stato introdotto dall'art. 2, comma 10, lettera i) della legge n. 350/2003 (L.F. 2004) modificativo dell'art. 33, comma 13 del D.L. n. 269/2003 a valere dalle dichiarazioni di imposta relative all'anno 2004. Il comma 13 così modificato dispone: "Con provvedimento dell'Agenzia delle entrate di approvazione del modello di dichiarazione IVA annuale, per tutti i soggetti passivi di tale imposta, sono definite le modalità di separata indicazione delle cessioni di beni e delle prestazioni di servizi effettuate nei confronti dei consumatori finali e di soggetti titolari di partita IVA".

La Relazione illustrativa spiega che dalla disposizione in esame ci si attende una distribuzione interregionale del gettito più equa e un incentivo al controllo dell'evasione da parte delle regioni. Similmente si esprimevano la Relazione al Parlamento del 30 giugno scorso e la Relazione conclusiva della Commissione Vitaletti.[31] In realtà la modifica proposta del criterio di attribuzione dell'Iva alle regioni non serve né a generare un più stretto controllo dei cittadini sull'amministrazione, né ad ottenere una distribuzione delle risorse più equa, né a stimolare, se non in modo molto marginale, il coinvolgimento delle regioni nella lotta all'evasione. I cittadini non conoscono quanta parte dell'imposta è devoluta alla regione e tanto meno si rendono conto del contributo di ciascuno di essi al finanziamento della spesa regionale. Pertanto non sono in grado di fare il confronto fra prelievo fiscale e benefici della spesa pubblica e di esprimere conseguentemente il loro giudizio sull'amministrazione con il voto o con altri mezzi.[32] Inoltre, poiché l'Iva è fonte di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep) e poiché i costi standard dei Lep sono coperti al 100% dalla compartecipazione Iva, da una serie di tributi regionali elencati nell'art. 11 del decreto e da quote del fondo perequativo[33], ogni euro in più di gettito della compartecipazione Iva comporta un euro in meno di finanziamento dal fondo perequativo. Pertanto il nuovo criterio di territorializzazione del gettito non porta alcun beneficio alle casse delle regioni virtuose, né induce le regioni meno virtuose ad un maggior controllo dell'evasione. Anche gli incentivi eventualmente previsti per gli enti territoriali che collaborino alla lotta all'evasione non daranno grandi frutti perché le regioni non hanno strumenti idonei ad individuare gli evasori IVA.[34] Per raggiungere l'obiettivo di penalizzare le regioni in cui c'è maggiore evasione, raggiungere una più equa distribuzione territoriale delle risorse e incentivare la lotta all'evasione, la perequazione dovrebbe avvenire con riguardo ai *gettiti potenziali*, ovvero a quei gettiti che si otterrebbero se il grado di evasione fosse uguale su tutto il territorio

---

31 La Commissione Vitaletti così si esprime: "Va tuttavia ribadito che anche in un sistema costruito prevalentemente sulle compartecipazioni è comunque possibile, da diversi punti di vista, stabilire efficaci meccanismi di responsabilizzazione. Ad esempio, strutturando secondo certe modalità (attribuzione del gettito secondo il principio di "effettività") la compartecipazione all'IVA (…) si instaura di fatto un meccanismo di responsabilizzazione, il cui effetto può costituire una buona garanzia per l'*accountability*".

32 Oltre al voto nelle elezioni amministrative possono fare ricorso a vari meccanismi di *voice* e *exit*.

33 Il fondo perequativo è alimentato da un'altra quota della compartecipazione Iva. Di fatto, quindi, l'Iva viene ad assumere il ruolo di risorsa marginale per la copertura integrale dei costi standard dei livelli essenziali delle prestazioni.

34 Va ricordato a questo proposito che il contrasto dell'evasione, dell'Iva come delle imposte dirette, si attua soprattutto con l'incrocio dei dati e delle informazioni contenute nelle banche dati a disposizione dell'amministrazione centrale.

nazionale. Ma è chiaro che su questo punto non si troverà mai l'accordo politico. Vi si oppongono l'aleatorietà delle stime e il fatto che la repressione dell'evasione dell'Iva è competenza statale.[35]

Pertanto l'unica utilità del nuovo criterio di territorializzazione del gettito Iva consiste nel permettere un calcolo più preciso dei flussi interregionali di risorse: un esiguo vantaggio che va posto a confronto con i maggiori oneri di adempimento posti a carico dei soggetti Iva per la compilazione del quadro VT.

Altri tributi regionali

Il decreto dispone la soppressione dal 1° gennaio 2014 della tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, dell'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, dell'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, delle tasse sulle concessioni regionali, dell'addizionale regionale sui canoni statali per le utenze di acqua pubblica e della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali. Le regioni possono compensare la perdita di gettito aumentando l'aliquota dell'addizionale Irpef, o istituendo nuovi tributi propri con riferimento ai presupposti non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato. E' assai probabile che i nuovi tributi regionali replichino quelli statali soppressi dall'art. 7 del decreto in esame. E' meno probabile, invece, l'aumento dell'addizionale Irpef, sia perché questo avrebbe un maggior costo politico (per la maggiore visibilità dell'imposta e per il gravame diretto su gran parte degli elettori) sia perché le regioni in deficit sanitario avrebbero margini di manovra assai scarsi (o nulli) sull'addizionale. Stupisce comunque che, in contrasto con quella che pareva una linea di pensiero consolidata,[36] il decreto sopprima una serie di tributi informati al principio del beneficio e proponga di compensare la perdita di gettito con un prelievo che grava su gran parte dei cittadini.

Dal 2012 scomparirà anche la compartecipazione all'accisa sulla benzina con contemporaneo aumento dell'aliquota base dell'addizionale Irpef. Tributi e compartecipazioni regionali non esplicitamente soppressi dal decreto continueranno ad alimentare il bilancio delle regioni. In

35 Di conseguenza, ai più non parrebbe corretto penalizzare le regioni per l'inefficienza dell'amministrazione statale.

36 Secondo la Commissione Vitaletti il nuovo sistema tributario regionale e locale dovrebbe gravare principalmente sulle cose e fare riferimento alle attività degli enti territoriali. Tale impostazione è stata largamente condivisa a livello politico.

particolare, continuerà ad applicarsi la tassa automobilistica, che è oggi una delle principali entrate regionali. Il gettito sarà però eroso dalla compartecipazione provinciale che il decreto prevede come compensazione per la soppressione dei trasferimenti regionali alle province.

Come si è detto sopra, il decreto prevede anche una compartecipazione comunale all'addizionale regionale Irpef. Sia per la compartecipazione provinciale alla tassa automobilistica sia per la compartecipazione comunale all'addizionale Irpef è previsto un fondo sperimentale di riequilibrio da ripartire secondo criteri concordati con le autonomie del territorio. Vengono dunque cancellati dei trasferimenti regionali per reintrodurre di soppiatto altri trasferimenti, perché è chiaro che le compartecipazioni perequate assumeranno in definitiva la natura di trasferimenti. Si tratta di una complicazione apparentemente inutile, ma inevitabile a causa dell'impostazione assai drastica dell'art. 119 Cost. che non prevede alcuna forma di trasferimento, né statale né regionale, a parte i contributi perequativi della capacità fiscale e i contributi specifici erogabili a determinati enti qualora ricorrano le particolari condizioni previste dal comma 5 dell'art. 119.

Le novità fiscali per le province

Il nuovo fisco provinciale appare imperniato in modo netto sulla motorizzazione. Le province mantengono l'imposta sulle assicurazioni Rca acquisendo la possibilità di variare l'aliquota del 2,5% in più e in meno rispetto all'aliquota base pari al 12,5%[37] La natura di tributo proprio derivato attribuita dal decreto all'imposta sulle assicurazioni non comporterà alcuna modifica delle modalità di riscossione e versamento dell'imposta, che continuerà ad essere riscossa dalle compagnie di assicurazione e versata alle province nelle quali hanno sede i pubblici registri nei quali sono iscritti i veicoli ovvero, per le macchine agricole, alle province nelle quali risiede l'intestatario della carta di circolazione.[38] La provincia di competenza non corrisponde quindi sempre al luogo di residenza del proprietario.

Le Province mantengono anche l'Ipt, con normativa invariata[39]. Il concessionario del Pra è tenuto a riversare alla tesoreria della provincia nel cui territorio sono state eseguite le formalità di iscrizione o trascrizione del veicolo le somme riscosse a titolo di Ipt, e a

37 E' la medesima aliquota prevista dall'ordinamento vigente, che però non consente alla province alcuna possibilità di manovra dell'imposta.

38 La normativa rilevante è costituita dall'art. 60 del D. Lgs. 446/1997 modificato dal D. Lgs. n. 506/1999 e dal decreto interministeriale del 14 dicembre 1998, n. 457.

39 La normativa è dettata dall'art. 1 del D. Lgs. 506/1999.

trasmettere alla provincia stessa la relativa documentazione. In pratica, nel caso di vendita di veicolo nuovo da parte di un commerciante di auto, l'Ipt viene versata alla provincia di residenza dell'acquirente o alla provincia dove ha sede l'attività dell'acquirente; se, invece, viene ceduto un veicolo usato, l'Ipt viene incassata dalla provincia in cui si trova il commerciante d'auto (sempre che questi si fosse intestato il veicolo); se, infine, la compravendita è fra privati, l'Ipt viene versata alla provincia di residenza del venditore. Quindi, anche per l'Ipt la provincia cui affluisce il gettito può non essere quella di residenza del proprietario. Di fatto, però, le conseguenze sulle entrate provinciali della non coincidenza della residenza del proprietario con il luogo di versamento dell'imposta dovrebbero essere trascurabili sia per l'Ipt che per l'imposta sulle assicurazioni Rca, salvo quanto si dirà in seguito sulle flotte.

Altre due entrate legate alla motorizzazione alimenteranno il bilancio delle province: la compartecipazione all'accisa sulla benzina, la cui aliquota sarà determinata in modo che il gettito corrisponda all'ammontare dei trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art. 14 del decreto in esame, e la compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, di cui si è già detto trattando delle finanza regionale.

Il decreto cancella invece, con decorrenza dal 1° gennaio 2012, la compartecipazione all'Irpef e l'addizionale all'accisa sull'energia elettrica: due tributi considerati non omogenei con le competenze provinciali. A tale riguardo è opportuno notare che l'Unione delle province italiane (Upi) ha più volte espresso l'esigenza di partecipare al gettito di un grande tributo nazionale, e in particolare dell'Irpef, per assicurare un minimo di omogeneità nell'andamento dei gettiti dei diversi livelli di governo. Alla luce di quanto si osserverà in seguito riguardo alle tasse sull'auto, sembra che la preoccupazione dell'Upi non sia del tutto fuori luogo. L'addizionale all'accisa sull'energia elettrica, per quanto non direttamente legata alle principali funzioni delle province dà all'ente territoriale un discreto gettito[40], lascia la facoltà di variare l'aliquota e non comporta rilevanti costi di adempimento. Poteva dunque restare a far parte delle entrate provinciali se fosse prevalsa l'idea di mettere a disposizione delle province un paniere di imposte e tasse differenziate nella prospettiva di un contenimento del rischio di fluttuazioni del gettito. Ma così non è stato.

Per quanto attiene ai tributi minori previsti dal vigente ordinamento, essi restano in vigore senza variazioni (a parte, ovviamente, l'addizionale sui consumi elettrici). La legge 42/2009

40 Nel 2008, nelle RSO, l'addizionale forniva 815 milioni di gettito a fronte di entrate tributarie complessive per 4.428 milioni.

prevede anche l'attribuzione alle province di uno o più tributi di scopo[41]: ovvero, tributi minori per quanto riguarda il gettito, ma ugualmente importanti per il ruolo che possono avere nella realizzazione delle politiche pubbliche. Sfortunatamente, il decreto non contiene alcuna disposizione in proposito. Peraltro, nemmeno lo schema di decreto sulle entrate dei comuni, attualmente all'esame della Commissione bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale, fornisce lumi circa i tributi di scopo di competenza comunale. Non è chiaro se il Governo si riservi di intervenire sull'argomento con un successivo decreto o se consideri inopportuno dare attuazione alla puntuale indicazione della legge delega. Nella Relazione illustrativa di entrambi gli schemi di decreto non si fa cenno alla questione.

Quale giudizio complessivo si può esprimere sulla nuova finanza provinciale? Il nuovo assetto tributario presenta certamente un aspetto positivo legato alla maggiore flessibilità di gettito acquisita con la manovrabilità dell'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni Rca che – giova ricordarlo – è la principale fonte di gettito per le amministrazioni provinciali. Qualche perplessità sorge invece riguardo alla stabilità e alla dinamica delle entrate. Mentre l'imposta sulle assicurazioni Rca dovrebbe dare, anche in futuro, un gettito leggermente crescente nel tempo a causa della costante lievitazione dei premi assicurativi, l'Ipt manterrà probabilmente un andamento piuttosto instabile dovuto all'andamento del mercato automobilistico, a sua volta legato all'evolversi della congiuntura. L'uso dell'esenzione dall'Ipt quale incentivo alla rottamazione di autoveicoli vecchi e inquinanti e alla loro sostituzione con veicoli nuovi più ecologici ha contribuito ad accentuare le fluttuazioni di gettito.[42] Se in futuro lo Stato rinunciasse, in ossequio ai principi cardine del federalismo, all'impiego dell'esenzione dall'Ipt quale strumento di incentivazione del mercato automobilistico, l'instabilità del gettito si ridurrebbe, ma non si può fare affidamento sulla maturazione dell'amministrazione centrale che nell'ultimo lustro ha tenuto costantemente un atteggiamento contradditorio in materia di federalismo fiscale. Il mancato gettito, peraltro, è sempre stato compensato da trasferimenti erariali: una prassi di dubbia legittimità alla luce del disposto costituzionale che legittima soltanto i trasferimenti perequativi e quelli a favore di specifici enti ai sensi dell'art. 119, comma 5.

---

41 Art. 12, comma 1, lettera e).

42 Più volte la legge dello Stato ha previsto l'esenzione dall'Ipt per l'acquisto di veicoli nuovi e la contemporanea radiazione dal PRA di veicoli vecchi, inquinanti e poco sicuri. La finalità della manovra è apprezzabile visto che l'Italia ha un parco circolante con una età media elevata. Ma l'uso dell'Ipt come strumento di incentivazione è certamente improprio, perché contrasta palesemente con l'autonomia tributaria delle province e con i principi del federalismo fiscale. Alle province sono stati assicurati trasferimenti compensativi della perdita di gettito, ma in tal modo si è ridotta l'autonomia tributaria delle amministrazioni provinciali.

I consumi di benzina sono una ulteriore fonte di preoccupazione perché presentano da anni un trend discendente dovuto sia alla crescente preferenza per le auto a gasolio sia alle sempre più diffuse restrizioni al traffico veicolare privato.[43] Lo sviluppo di nuove tecnologie (veicoli elettrici e ibridi) sulla scia delle preoccupazioni ambientalistiche produrrà nel medio-lungo termine una ulteriore forte contrazione dei consumi di benzina per autotrazione. Di conseguenza la compartecipazione all'accisa sulla benzina andrà adeguata annualmente per evitare che le amministrazioni provinciali subiscano una perdita di entrate: ma questo vuol dire che la realizzazione del federalismo non comporterà la cessazione della contrattazione annuale Governo-enti locali sull'ammontare delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche.

Un ultimo rischio connesso alla struttura delle entrate disegnate dal decreto è connesso alla possibilità di concorrenza fiscale fra le diverse province, che potrebbe portare a una distribuzione territoriale del gettito molto difforme e, nel lungo termine, a una contrazione delle entrate. Il problema è generato dalle flotte delle società di autonoleggio (ma in misura minore anche da altre società esercenti ampi parchi macchine), che hanno l'interesse a registrare i propri veicoli nelle province che applicano tariffe minori per l'imposta di trascrizione e/o per l'imposta sulle assicurazioni Rca. I veicoli possono infatti essere registrati al Pra di qualunque provincia nella quale la società abbia una sede principale o secondaria (al limite anche costituita ad hoc). Una provincia potrebbe allora deliberare tariffe minori allo scopo di attrarre le flotte e nel gioco potrebbe inserirsi la regione con uno sgravio della tassa automobilistica. Differenze dell'ordine del 20% o più fra un ente e l'altro, sia per l'Ipt che per l'imposta sulle assicurazioni Rca e per la tassa automobilistica regionale[44], possono provocare facilmente la migrazione (a puri fini fiscali e amministrativi) delle flotte aziendali e delle aziende di autonoleggio. Qualcosa del genere si è già verificato nel 2005-09, con la riduzione in alcune province dell'Ipt al di sotto del minimo previsto dal D.m. 27 novembre 1998, n. 435[45]allo scopo precipuo di attirare o mantenere in loco le flotte degli autonoleggi[46]. La

43 Dal 2003 al 2009 i consumi di benzina sono diminuiti del 31,4% e la flessione è continuata nei primi dieci mesi del 2010 con una perdita del 6,3% rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente (Cfr. Ministero dello sviluppo economico, Statistiche dell'energia in http://dgerm.sviulppoeconomico.gov.it/dgerm/consumi petroliferi.asp).

44 L'Ipt può essere aumentata entro il limite del 30% della tariffa base fissata a livello nazionale. Tale margine di manovra non è stato rivisto dal decreto in esame. L'imposta sulle assicurazioni Rca ha un margine di variazione in più e in meno pari al 20% (più o meno 2,5% su un aliquota base del 12,5%). La tassa regionale sul possesso degli autoveicoli può essere variata, a discrezione delle regioni, del 20% in più o in meno della tariffa base.

45 Decreto di attuazione dell'art. 56 del D. Lgs. 446/1997 con cui è stata istituita l'IPT in luogo dell'imposta erariale di trascrizione e dell'addizionale provinciale (APIET).

46 M. Caprino, *Sfida a colpi di tariffe agevolate. Aosta, Firenze e Roma alzano gli sconti per contendersi il*

manovra delle province di Roma, Firenze e Aosta è stata in parte contrastata dal Ministero dell'economia che in una nota del 24 aprile 2009 ha chiarito come le province non possano deliberare tariffe dell'Ipt inferiori alla tariffa minima prevista dal D.m. 27 novembre 1998, n. 435. Il problema, però, non è del tutto risolto perché le province possono tuttora discriminare le corpose maggiorazioni tariffarie consentite dalla normativa in essere[47] così da favorire certe categorie di aziende. Se si aggiunge che le province hanno anche la facoltà di ridurre l'aliquota dell'imposta sulle assicurazioni Rca, potrebbe riaccendersi l'interesse delle società esercenti flotte di autoveicoli a registrare i veicoli nelle province a più bassa fiscalità. Se il fenomeno dovesse dilagare, l'unica soluzione per contenere la concorrenza fiscale nociva mantenendo al tempo stesso una certa elasticità di gettito per le province consisterebbe probabilmente nell'inibire la facoltà di variare la tariffa Ipt per i veicoli delle flotte, mantenendola per gli altri.

Conclusioni

In conclusione, la struttura del nuovo sistema tributario regionale è ragionevole e sostanzialmente coerente con le indicazioni della letteratura. Tuttavia presenta qualche complicazione inutile riguardo alla compartecipazione Iva (in Germania ripartita in base al pro-capite) e una evidente contraddizione con i principi del federalismo (il blocco della pressione tributaria).

Riguardo alla struttura dell'addizionale Irpef, la facoltà attribuita alle regioni di disporre detrazioni di imposta oltre che maggiorazioni di aliquota è un sicuro e valido riconoscimento di autonomia, largamente condivisibile, ma andrebbe chiarito che le detrazioni sono una forma di agevolazione che *si aggiunge* a quelle operanti sul lato della spesa e che le regioni debbono stabilire quando le prime possono sostituirsi alle seconde senza ledere i diritti dei meno abbienti al godimento dei livelli essenziali delle prestazioni. La facoltà di discriminare le aliquote dell'addizionale per scaglioni di reddito, salvaguardando in ogni caso i primi due scaglioni da inasprimenti eccedenti lo 0,5% dell'imponibile, comporterà quasi sicuramente una accentuazione della progressività del prelievo sui redditi che, se di per sé può essere considerata positiva, nel contesto italiano caratterizzato da una diffusa evasione, comporterà

---

gettito dei noleggiatori, in www.motori24.ilsole24ore.com/norme-fisco; Verbale della riunione del tavolo tecnico per la fiscalità locale, 4 febbraio 2009, in www.upinet.it/upinet.

47 Come già ricordato, la maggiorazione dell'IPT può arrivare al 30% della tariffa base.

una accentuazione del divario di trattamento fiscale tra contribuenti onesti (per scelta o per necessità) ed evasori.

La struttura delle entrate non consentirà comunque una vera concorrenza fiscale fra le regioni: un risultato positivo perché eviterà l'accentuarsi del divario tra regioni più e meno sviluppate.

Per quanto riguarda la fiscalità delle province, il prelievo risulta eccessivamente centrato sull'auto, con qualche rischio di instabilità e/o insufficiente dinamica delle entrate. La compartecipazione all'accisa sulla benzina, in particolare, non favorisce le province, visto che il gettito dell'imposta erariale presenta da vari anni un trend decrescente: tendenza che probabilmente proseguirà negli anni futuri. Desta qualche preoccupazione anche la possibilità di concorrenza fiscale per attrarre le flotte degli autonoleggi e di altre aziende.

Si tratta di difetti che, almeno in parte, possono essere agevolmente risolti prima della definitiva approvazione del decreto da parte del Consiglio dei ministri. In ogni caso, il presente decreto presenta un grado di elaborazione decisamente superiore all'analogo decreto sulla fiscalità comunale approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri il 4 agosto 2010, che lascia indefiniti molti aspetti importanti.[48]

---

48 Cfr. C. Buratti, *Prime valutazioni sulla nuova fiscalità dei Comuni*, Rassegna tributaria, n. 5, 2010.

AGOSTINO CHIAPPINIELLO

Relazione del Procuratore Regionale della Corte dei conti per la Regione Umbria, Consigliere Agostino Chiappiniello, presentata in occasione del convegno internazionale tenutosi a Todi il 4 e 5 novembre 2010, “sul federalismo fiscale in Italia nel contesto europeo”

Il federalismo fiscale è una riforma molto travagliata e densa di preoccupazioni, come risulta dalle dichiarazioni di alcune parti politiche.
Non vi è dubbio che dal federalismo potrebbe scaturire un innalzamento della pressione fiscale, anche se molti sostengono che la riforma produrrà una diminuzione della stessa.
L’esperienza storica di altre riforme di un certo spessore, dimostra il contrario.
Nella legge n. 42 del 5 maggio 2009 si ravvisa un contrasto tra l’affermato principio di solidarietà e coesione sociale e l’obiettivo dello sviluppo delle aree sottoutilizzate, nella previsione del superamento del dualismo economico del Paese.
Infatti, con la legge delega si promuove un’interpretazione riduttiva del quarto comma dell’art. 119 Cost., che prevede l’obbligo di copertura integrale di tutte le funzioni pubbliche attribuite a regioni, province, città metropolitane e comuni, attraverso la corretta applicazione della disposizione di cui al terzo comma del medesimo art.119 Cost., che disciplina l’istituzione di un fondo perequativo per i territori aventi una minore capacità fiscale.
Ciò è dimostrato dal fatto che le funzioni fondamentali vanno finanziate integralmente, mentre per quelle riguardanti le altre funzioni non vi è una previsione di copertura piena, bensì solo una copertura in una misura tale da consentire di ridurre (non di eliminare) le differenze esistenti in relazione alla capacità fiscale per abitante.
D’altronde, la legge per le due tipologie di spesa prevede forme di finanziamento diverse.
La ratio della legge tende ad una maggiore efficienza dell’attività amministrativa e una riduzione dei costi, attraverso la previsione del finanziamento delle funzioni fondamentali mediante il nuovo meccanismo dei costi standard, che archivia definitivamente quello della spesa storica, accusato di aver prodotto inefficienze gestionali.
In questa muova visione della struttura pubblica, che prevede il trasferimento di molte funzioni in sede locale, è importante verificare se ed in che modo possano operare e coordinarsi i controlli e le responsabilità, al fine di assicurare che la riforma sul federalismo fiscale determini effettivamente, come più volte affermato da diverse forze politiche, un aumento dell’efficienza della Pubblica Amministrazione, senza alcun aumento del carico fiscale complessivamente considerato.
Non vi è dubbio che per l’applicazione dell’istituto della responsabilità amministrativo-contabile non è necessario alcun intervento legislativo, essendo una materia riservata alla legislazione statale, allo stato disciplinata in modo da comprendere tutte le materie prese in considerazione dalla legge e i soggetti pubblici coinvolti, ed esistendo una copertura costituzionale della predetta responsabilità amministrativo-contabile.
In materia bisogna dire che, seppur la Corte Costituzionale ha in linea di massima affermato che la Corte dei Conti non è il giudice naturale nelle materie di contabilità pubblica in via automatica, in qualche caso ha affermato anche il contrario.
In particolare, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 46 del 25 febbraio 2008, ha statuito che “l’attribuzione della giurisdizione in relazione alle diverse fattispecie di responsabilità amministrativa non opera automaticamente in base all'art. 103 della Costituzione, ma è rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario (fra le molte, si vedano le sentenze n. 24 del 1993, n. 773 del 1988, n. 641 e n. 230 del 1987, n. 241 e n. 189 del 1984), e che la Corte dei conti non è «il giudice naturale della tutela degli interessi pubblici e della tutela dei danni pubblici» (sentenza n.641 del 1987)”.
La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 641 del 30 dicembre 1987, ha precisato che “Il secondo comma dell'art. 103 Cost. é stato più volte interpretato (sentt. nn. 17/85; 189/84; 241/84; 102/77) nel senso che alla Corte dei conti é riservata la giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, la quale va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come

comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici che hanno il maneggio del pubblico denaro; che la materia di contabilità pubblica non é definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti; che, comunque, essa appare sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione".
Il giudice delle leggi, in detta sentenza, pur confermando la necessità di un intervento del legislatore per definire le singole materie rientranti in quelle di contabilità pubblica, delinea comunque, gli elementi in base ai quali è possibile pervenire a detto risultato, precisando che la materia è sufficientemente individuata in presenza dell'elemento soggettivo (natura pubblica dell'ente) e in quello oggettivo (qualificazione pubblica del denaro o oggetto della gestione).
Detta interpretazione è confermativa, in qualche modo, di una precedente sentenza della stessa Corte Cost. (n. 201 del 1976) che statuisce la naturale attribuzione alla Corte dei conti delle materie di contabilità pubblica.
In ogni caso, su quest'ultimo aspetto la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la sottrazione alla Corte dei conti della responsabilità contabile necessita di un intervento limitativo del legislatore, mentre per la responsabilità amministrativa è necessario un intervento positivo di attribuzione delle singole materie di contabilità pubblica.
In tal senso si esprime la Corte Costituzionale anche in una recente sentenza (la n. 577 del 22.2.2010) che, seppur sul versante del controllo, statuisce che "La finalità di coordinamento finanziario può essere in concreto realizzata soltanto consentendo alla Corte dei conti, organo posto al servizio dello Stato-comunità (sentenze n. 285 e n. 170 del 2007, n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), di disporre delle necessarie informazioni".
In sostanza, nel caso del federalismo fiscale, come già evidenziato, esiste la normativa generale di rango statale che attribuisce alla Corte dei Conti la giurisdizione nelle materie oggetto della riforma.
La riforma prevede un consistente trasferimento di funzioni, una rimodulazione del sistema di finanziamento ed un collegamento con la fonte tributaria territoriale.
Tutto ciò determina la necessità di ampliare e coordinare il sistema dei controlli e della responsabilità sulla spesa pubblica con la nuova realtà che si verrà a delineare.
Una maggiore autonomia di entrata e spesa determina inevitabilmente un aumento dell'area dell'attività da controllare dalla quale può derivare, seppur sul piano potenziale, una responsabilità degli amministratori e impiegati pubblici.
Il nuovo sistema tende a valorizzare le Regioni virtuose e costringere gli enti meno efficienti ad allinearsi alle prime, e non il contrario. Bisognerà vedere se questo obiettivo sarà facilmente raggiungibile, con quali cadenze temporali e con quali costi.
In questo quadro sarà importante l'ambito e la dimensione delle funzioni fondamentali, perché è evidente che detto ambito determina una più o meno disponibilità finanziaria per le spese non fondamentali e, quindi, anche per il c.d. fondo perequativo previsto per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
Non vi è dubbio che le regioni che allo stato presentano un alto residuo fiscale, cioè le regioni che subiscono un forte prelievo fiscale e quindi, pur potendo beneficiare di un alto tasso di risorse pubbliche, non recuperano totalmente le entrate tributarie versate perchè le stesse sono utilizzate per i territori di altre regioni che non le hanno, per così dire, prodotte e versate, aspirano a raggiungere siffatto traguardo.
Sul piano della responsabilità amministrativa è da segnalare un intervento di Pasquale Fava al seminario sul tema "finanza pubblica regionale e locale", organizzato dall'Università Federico II di Napoli, il 12 dicembre 2009, concernente "Risorse, spese, controlli e responsabilità dopo la legge delega sul federalismo fiscale".
Afferma l'autore che "il c.d. "fallimento politico", ovverosia l'ineleggibilità degli amministratori che hanno determinato stati di dissesto e cioè situazioni che si collocano patologicamente ad un livello estremamente più deleterio di una complessiva gestione gravemente inefficiente, pone la delicata questione di identificare l'Autorità competente ad accertare il nesso di causalità tra l'intervenuto dissesto e la condotta (o l'omissione) di una o più persone fisiche determinate. In proposito, precisa l'autore, potrebbe introdursi una disposizione specifica che riconosca in materia la giurisdizione della Corte dei conti, Istituzione magistratuale dotata dell'indipendenza e delle competenze tecniche necessarie per esprimere un siffatto giudizio".
Al riguardo, ritengo che non sia necessaria alcuna disposizione in materia perché, come già evidenziato prima, l'attuale disciplina statale prevede la giurisdizione della Corte dei Conti su tutte le fattispecie dannose che si potrebbero realizzare nelle strutture pubbliche prese in considerazione dalla legge.

Una diversa articolazione dell'organizzazione amministrativa non fa venir meno la predetta giurisdizione che, salvo limitazioni specifiche, ha carattere generale e non necessita di specifiche attribuzioni di giurisdizione, salvo quanto precisato con riferimento alla giurisprudenza costituzionale in materia.
E' ovvio che, qualora il legislatore volesse prevedere ipotesi di responsabilità sanzionatorie, è necessaria una disposizione ad hoc, atteso che l'attuale disciplina, l'orientamento giurisprudenziale prevalente, compreso quello della Corte Costituzionale, propendono per una responsabilità di tipo risarcitorio, salve apposite eccezioni.
A tale proposito, il relatore, rappresenta anche la necessità di prevedere apposite figure di responsabilità sanzionatorie al fine di perseguire lo sviamento di risorse e gli obiettivi previsti.
Bisogna dire che in materia non esiste la necessità di prevedere apposite figure di responsabilità, così come già evidenziato nella parte precedente del mio intervento.
In ogni caso, si deve evidenziata che nella tipologia segnalata, già esiste la figura della responsabilità amministrativa c.d. da "disservizio", nella cui categoria rientra quella da dissesto (art. 244 del t.u. 267/2000 sugli enti locali), e, comunque, le figure sanzionatorie sono un'eccezione al sistema, in quanto, seppur la giurisprudenza ha risolto in qualche caso il problema dell'elemento psicologico (colpa grave) e del danno, permangono le difficoltà legate a queste figure di responsabilità.
In sostanza, con le figure sanzionatorie si introduce una forma di responsabilità di tipo oggettivo, da applicare indipendentemente dalla presenza del danno. La colpa grave, invece, viene accertata in una visione diversa da quella tipica, perché potrebbe essere sufficiente la mancata osservanza della disposizione di legge.
Una fattispecie di tipo sanzionatorio è stata esaminata dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con Q:M. n.12 del 27.12. 2007, concernente l'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002.
In tale occasione le Sezioni Riunite hanno statuito, tra l'altro, che "mentre, infatti, la responsabilità amministrativa di tipo risarcitorio di cui solitamente conosce la Corte è finalizzata al risarcimento del danno patrimoniale subìto dall'Amministrazione pubblica in relazione alla violazione di obblighi di servizio, nella fattispecie in parola la violazione del vincolo costituzionale di cui all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, viene sanzionata a prescindere dalla produzione di un danno, avendo il legislatore ritenuto meritevole di particolare protezione la regola dell'equilibrio di bilancio anche quando la sua violazione non comporti un danno attuale e concreto valutabile economicamente, ma soltanto il pericolo di disequilibri che incidano negativamente sulla stabilità della finanza pubblica nel suo complesso".
Ancora, precisano le Sezioni Riunite "ai fini della sussistenza della responsabilità amministrativa di tipo sanzionatorio non occorre, da parte del giudice, verificare la sussistenza di un danno ingiusto risarcibile, non essendo, appunto, una forma di responsabilità per danno, ma è necessario che si accerti la mera violazione del precetto previsto dalla legge, oltre, ovviamente, l'elemento psicologico".
Puntualizza ancora il Collegio delle Sezioni Riunite "Il fatto che la sanzione prevista dall'art. 30, comma 15, della legge n. 289/2002 configuri una particolare fattispecie di responsabilità sanzionatoria devoluta alla giurisdizione della Corte dei Conti, non deve indurre, peraltro, a ritenere, sul piano teorico ricostruttivo, che la responsabilità amministrativa abbia, in via generale, una connotazione sanzionatoria piuttosto che risarcitoria".
D'altronde la Corte Costituzionale già circa un trentennio fa, ha escluso la legittimità costituzionale di una responsabilità senza colpa e danno, per cui siamo su un terreno per cosi dire minato.
Credo che nel nuovo sistema che si vuole introdurre con il federalismo fiscale, pieno di novità, di una organizzazione nuova, di un trasferimento sostenuto di funzioni amministrative, di una maggiore e più potenziata gestione di servizi pubblici, appare più opportuna la normale azione di responsabilità amministrativa di tipo tradizionale risarcitorio, considerato che detto giudizio consente un'indagine estesa, approfondita, capace di accertare le inefficienze e le condotte illecite ad esse collegate e salvaguardare gli amministratori e gli impiegati pubblici diligenti e virtuosi.
Il tutto in una visione che copre complessivamente il quadro organizzativo-istituzionale preso in considerazione dalla legge delega e non solo singoli episodi e fattispecie di danno.
Per ottenere un simile traguardo credo che il giudizio di tipo sanzionatorio, mal si adatta allo scopo, poiché detto giudizio da per accertati alcuni elementi (danno), con il semplice verificarsi di determinati presupposti.
Tra l'altro, nello stesso procedimento di cui all'art. 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002, nel caso in cui il collegio dichiari la nullità degli atti emanati in dispregio della norma richiamata, si applica e si segue il procedimento ordinario nel quale il p.m. contabile deve dimostrare tutti gli elementi costitutivi dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile, compreso quello del danno.
Ovviamente, la responsabilità amministrativo-contabile dovrebbe essere esercitata in maniera credibile in ordine alla effettività delle sue sentenze.
Le sentenze della Corte dei Conti in molti casi contengono condanne irrisorie rispetto alle richieste del

requirente, pur riconoscendo la fondatezza della domanda.
In molti casi si fa un uso eccessivo del potere riduttivo, giustificato da elementi che forse sono estranei alla fattispecie di danno ed alla stessa ratio storica dell'istituto del potere riduttivo, come ad es. i precedenti di carriera ed altri simili.
Sulla base anche di una sentenza della Corte Costituzionale si cerca di rapportare la condanna alle possibilità economiche del responsabile, essendo ben evidente che quest'ultime non attengono all'addebito ma all'esecuzione del giudicato.
In ogni caso, l'attuale assetto ordinamentale della Corte dei Conti e l'orientamento giurisprudenziale prevalente, consentono in linea di massima di affrontare i problemi connessi alla nuova realtà che si verrà a delineare con il federalismo fiscale, ovviamente con un potenziamento delle strutture e dei mezzi finanziari necessari allo scopo.
Piuttosto, più che nuove azioni e nuovi modelli di responsabilità, sarebbe ario potenziare i poteri requirenti del p.m. contabile, che le ultime riforme hanno fortemente limitato, ponendo moltissimi problemi operativi all'azione di accertamento di fattispecie dannose.
Se l'obiettivo è quello di assicurare il corretto uso delle risorse pubbliche, allora è imprescindibile dare al requirente contabile, che esercita l'azione di responsabilità, ciò di cui necessita, ricordandosi che il nemico da abbattere non è il p.m. contabile, ma chi utilizza in maniera negligente le tasse pagate dai cittadini o, addirittura le svia dalle finalità a cui le stesse sono destinate.
Un'analisi compiuta sul federalismo fiscale viene effettuata dalla Sezione Autonomie della Corte dei Conti con la deliberazione n. 16 del 2010, concernente "la gestione finanziaria degli enti locali con riferimento agli esercizi 2008 e 2009".
La Carta delle autonomie approvata dal Consiglio dei Ministri definitivamente nel novembre 2009, come si legge anche nella deliberazione della Sezione delle Autonomie richiamata, prevede una riforma significativa dell'ordinamento che tocca aspetti determinanti come "la definizione delle funzioni fondamentali, le modalità di finanziamento correlate alle funzioni esercitate, la semplificazione degli enti operanti nella sfera di rilievo territoriale sub regionale, il ricorso obbligatorio alla gestione associata per gli enti di minori dimensioni".
La nuova "Carta" regola l'insieme delle funzioni amministrative fondamentali e non quelle che spettano a comuni, province e città metropolitane.
Nel disegno di legge le funzioni fondamentali vengono direttamente individuate, assegnando le relative competenze, anche al fine di eliminare la sovrapposizione di funzioni, e determinando le fonti di finanziamento che vi si correlano.
È assegnata alle Regioni la facoltà di stabilire le dimensioni ottimali territoriali per l'esercizio delle funzioni, al fine di assicurare l'efficienza dell'azione amministrativa e la riduzione delle spese. I comuni più piccoli dovranno, comunque, esercitare le funzioni fondamentali di settore in forma associata; sono previste, inoltre, misure organizzative e semplificazione dei documenti finanziari e contabili.
Penso che i principi evidenziati siano molto positivi.
Tuttavia, è necessario che detti principi siano attuati con serietà e che le ipotesi di cambiamento sul tappeto siano riempite di contenuti, soprattutto sul piano finanziario, al fine di evitare che la riforma comporti una fortissima lievitazione della spesa pubblica, come d'altronde da più parti viene paventato.
In tal senso anche la Sezione Autonomie con la menzionata deliberazione n. 16/2010 afferma (pagina 7 del. N.16/2010): "In un sistema autonomistico compiuto è necessario che la ripartizione tra la responsabilita delle scelte e della loro attuazione e quella dei controlli sia evidente, mentre il corpo elettorale deve essere dotato degli strumenti per svolgere una valutazione effettiva dell'operato degli amministratori, evitando cogestioni nelle decisioni e opacità nelle responsabilità che potrebbero produrre il risultato di una espansione della spesa pubblica in danno delle generazioni future".
La piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione apre nuovi orizzonti, in quanto mira al completo abbandono del sistema di finanza derivata e alla realizzazione di modalità di finanziamento autonome idonee a responsabilizzare maggiormente gli amministratori locali.
Alcuni requisiti del sistema delineato dall'art. 119 della Cost. hanno già trovato definizione in una serie di pronunce della Corte costituzionale che ha così tracciato le linee di riferimento.
E' importante che i principi fissati nella legge delega (n. 42 del 2009) siano attuati e rispettati.
Ad esempio, l'art. 2, lettere ee, della legge delega recita: "riduzione della imposizione fiscale statale in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali calcolata ad aliquota standard e corrispondente riduzione delle risorse statali umane e strumentali; eliminazione dal bilancio dello Stato delle previsioni di spesa relative al finanziamento delle funzioni attribuite a regioni, province, comuni e citta' metropolitane, con esclusione dei fondi perequativi e delle risorse per gli interventi di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione".
L'attuazione della disposizione evidenziata appare importante al fine di evitare una lievitazione della spesa.

E' imprescindibile che le prescrizioni siano poste in essere con serietà e contestualmente, al fine di evitare un scollamento tra aumenti di spesa e corrispondente riduzione della stessa.
Ciò anche nella considerazione che nel nostro paese le situazioni provvisorie facilmente diventano definitive.
In ogni caso, pur essendo stati previsti nella legge delega una serie di norme che tendono ad evitare la lievitazione della spersa pubblica, molte sono le variabili che sono prive di contenuto idoneo per valutare gli effetti finanziari della riforma.
Si pensi ai costi amministrativi che potrebbero derivare dall'attuazione della riforma, alla effettiva definizione dei costi e dei fabbisogni standard, alla precisa determinazione delle funzioni fondamentali attribuite agli enti locali, alla flessibilità dei parametri posti dal patto di stabilità europeo, alla consistenza del fondo perequativo previsto per gli interventi in favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante.
E' necessario che vi sia un'attuazione rigorosa della riforma, improntata al massimo rispetto dei vincoli previsti dalla legge ed a evitare che vi sia una accentuazione della divaricazione tra le diverse Regioni del paese, tutelando, tra l'altro, le zone depresse dell'Italia.
Bisogna assicurarsi che la riforma resista per quanto possibile ai mutamenti successivi, tenuto conto che, come affermava Carl Joachim Friedrich, già molti anni or sono, il federalismo è un processo dinamico che tende a ripartire il Potere tra diversi livelli di governo, nonché all'organizzazione della comunità politica.
Il federalismo non attiene al concetto di sovranità.
Ancora, il federalismo non può prescindere dalla materia fiscale.
Qualsiasi riforma deve tendere al benessere di tutti i cittadini e di tutte le aree del paese, senza danni per alcuno.
In questo quadro penso che la magistratura contabile, soggetto terzo e indipendente, possa svolgere un ruolo importante, di garanzie per tutte le componenti del sistema e a tutela del corretto utilizzo delle risorse pubbliche nell'interesse generale di tutti i cittadini della Comunità nazionale.
Ovviamente, è necessario dotare il giudice contabile dei necessari strumenti (normativi e operativi), nella consapevolezza che esso agisce nell'interesse dell'ordinamento, evitando con la sua azione, per quanto possibile, che i mezzi finanziari disponibili siano spesi in modo non corretto.
Questa esigenza, tra l'altro, è molto sentita, soprattutto in un momento di grave crisi finanziaria e di limitate risorse disponibili.
Detta limitazione di risorse sta procurando, tra l'altro, un aumento della disoccupazione, soprattutto giovanile, sempre più preoccupante e allarmante.

(pubblicato il 5.1.2011)

IL FEDERALISMO FISCALE E LA SUA ATTUAZIONE ANCORA *IN ITINERE*

di Ettore Jorio

1. *L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*[1]

L'attuazione del precetto contenuto nel novellato articolo 119 della Costituzione, inconcepibilmente procrastinatasi per circa otto anni, ha tenuto per lungo tempo in *stand by* il sistema di finanziamento pubblico e, con esso, il funzionamento ordinario della Pubblica Amministrazione, in senso lato. Il protrarsi dei vecchi meccanismi di godimento dei finanziamenti - da parte degli enti autonomi che costituiscono la Repubblica, nel loro insieme unitario, a mente dell'articolo 114 della Carta -, per lo più di natura derivata, ha svuotato della sua essenza il cosiddetto "federalismo fiscale" voluto dal legislatore di revisione del 2001[2]. Ad oggi non si sono ancora prodotti i risultati sperati, primo tra tutti, una maggiore e diretta corrispondenza tra le funzioni esercitate dalle autonomie territoriali, le risorse destinate a finanziarle e le responsabilità relative[3]. Un risultato che, se fosse già stato realizzato, avrebbe portato gli enti medesimi a rendersi maggiormente responsabili, principalmente di fronte al proprio elettorato, del corretto svolgimento dei rispettivi compiti istituzionali, con conseguente miglioramento delle prestazioni e dei servizi erogati in favore della collettività amministrata.

Gli anni successivi all'entrata in vigore del decreto legislativo 56/00, attuativo della legge delega 133/99, e della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 non hanno fatto registrare alcun progresso al percorso attuativo del federalismo fiscale, frenato da una colpevole trascuratezza della politica nella sua interezza. Insomma, vi è stata, per tutto questo periodo, una sorta di sottovalutazione del problema specifico, che ha impedito la concreta applicazione dei neointrodotti principi costituzionali individuati in tema di finanza pubblica e di sistema tributario. In tutti questi anni hanno così dominato l'incertezza e il disordine nei conti pubblici, storicamente determinati dalle soluzioni estemporanee recate dalle norme varate dalle diverse leggi finanziarie statali, nel frattempo intervenute dal 2001 in poi. Un problema, anche questo, incentivato dai ricorrenti riconoscimenti di virtuosità gestionali, erroneamente concessi in favore di alcune regioni, a causa di regole inadeguate e dell'inefficacia della relativa rete dei controlli, nelle leggi per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato e, di guisa, nelle previsioni contenute nei Patti di stabilità interni. Ci si riferisce a quegli immeritati riconoscimenti di buona amministrazione che hanno consentito alle stesse regioni di procedere "indisturbate" nella gestione delle loro politiche di spesa - spesso fonti di generazione progressiva del debito - e, nel contempo, di non fare emergere il debito

---

[1] Bassanini F., Macciotta G. (a cura di), *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, Bologna, 2003.
[2] Bertolissi M., *Federalismo fiscale: una nozione giuridica*, in Federalismo fiscale, Napoli, n. 1, 2007.
[3] Barca F., Cappiello F., Ravoni L., Volpe M. (a cura di), *Federalismo, equità, sviluppo – I risultati delle politiche pubbliche analizzati e misurati dai Conti Pubblici Territoriali*, Bologna, 2006. In tale interessante monografia vengono analizzati in modo scientifico gli esiti di una serie di ricerche effettuate, a richiesta del Ministero dello sviluppo economico, allo scopo di promuovere l'utilizzo della banca dati "Conti Pubblici Territoriali".

pubblico nella sua interezza, se non dopo accurati percorsi accertativi, in alcuni casi eseguiti da appositi nominati commissari *ad acta*[4].

Un tale immobilismo legislativo, produttivo di un sistema di finanziamento certamente aleatorio, ha determinato il protrarsi di una specie di bancarotta della "impresa istituzionale", da sempre fattualmente insidiata e fin troppo tollerata nella nostra economia pubblica, via via sussidiata attraverso interventi di risanamento a piè di lista dei disavanzi correnti, spesso appositamente sottostimati dalle regioni per far propri i finanziamenti premiali, altrimenti non godibili, alla luce delle previsioni contenute nei rispettivi Patti di stabilità interni[5]. Una situazione che ha minato ogni credibilità a livello UE e ha mostrato i suoi elementi di malessere economico-finanziario nell'incapacità a garantire, uniformemente, ai cittadini i livelli essenziali delle prestazioni e, tra questi, principalmente quelli riguardanti l'assistenza socio-sanitaria.

L'esperienza vissuta in tutti questi anni di *empasse* normativa ha fatto, comunque, emergere l'esistenza di alcuni dubbi sulle conseguenze derivanti da una non corretta attuazione di un tale meccanismo costituzionale, attesa la particolare composizione della geografia produttiva che caratterizza il Paese. Del resto, anche il metodo concertativo, esercitato in sede di Conferenza Stato-regioni, ha dimostrato un certo appesantimento rispetto al passato, tanto da mettere in evidenza una eccessiva "concorrenza" politico-amministrativa, all'interno delle stesse sedi *inter*-istituzionali, tra le diverse istanze territoriali interessate e, finanche, tra le istituzioni dello stesso grado. Tutto ciò è avvenuto e avverrà sempre di più a causa di un "mercato politico" che ha visto modificare la composizione delle tradizionali "famiglie" contrattuali. Ai vecchi partiti, che rappresentavano il collante strumentale per mediare - nelle diversità ideologiche, ma nell'interesse nazionale - tra i differenti interessi emergenti, di cui ciascuno era portatore asimmetrico, sono venuti a sostituirsi "i naturali e doverosi egoismi" dei singoli Governatori regionali, esercitati attraverso le legittime pretese di portare "a casa propria" il massimo possibile delle risorse pubbliche disponibili, nell'interesse dei propri amministrati.

Difficoltà, queste, che hanno incentivato un sostanziale e diffuso clima di sfiducia, tanto da aver prodotto alcune sacche di resistenza giuridico-culturale nei confronti dello stesso federalismo fiscale, caratterizzato dalla necessaria convivenza dei suoi elementi massimamente costitutivi, rappresentati dalla autonomia finanziaria degli enti territoriali, dalla ridistribuzione solidale delle risorse e dalla diretta responsabilità dei rappresentanti istituzionali sul governo della spesa. Un fenomeno alquanto esteso, che ha generato il formarsi di un pensiero dottrinario propenso, da una parte, a condividere la completa riscrittura dell'articolo 119 della Costituzione, in una ottica di quasi abbandono della logica federale, dall'altra, all'individuazione, quantomeno, di consistenti modifiche del testo riformulato dal legislatore di revisione del 2001, ritenuto "enfatico e tecnicamente fatto di generiche norme programmatiche"[6]. Tra le istanze più frequenti di riscrittura, quella di prevedere nello stesso precetto costituzionale la presenza di regole ben precise per il funzionamento dello strumento di redistribuzione solidaristica, introdotto all'articolo 119, comma terzo, della Carta. Ci si riferisce a quel fondo perequativo, la cui difficoltà nell'individuare soprattutto i parametri di ridistribuzione verticale ha, fin da subito, determinato un ulteriore ostacolo nel definire compiutamente la fisiologia dei meccanismi di finanziamento, nonché un maggiore inasprimento delle disuguaglianze esistenti sul territorio. Un problema - quello di individuare i

[4] Ciò è avvenuto, per esempio, in Calabria da parte del Commissario delegato per l'emergenza socio-economico-sanitaria, nominato con ordinanza del P.d.C.M. n. 3635 del 21 dicembre 2007 (G.U. n. 5 del 7 gennaio 2008), che vi ha provveduto attraverso un apposito Soggetto attuatore, individuato con ordinanza commissariale n. 11 del 6 maggio successivo.

[5] Lanzillotta L., *Nuove regole di finanza pubblica per contrastare il declino e governare il federalismo*, www.astrid.eu, n. 16, 2005.

[6] De Mita E., *Più intenzioni che progetti sul federalismo*, in IlSole24Ore, 11 febbraio 2009.

migliori criteri garanti di un corretto funzionamento della perequazione, sia esso inteso nella fase, a monte, di formazione delle risorse disponibili per il "Fondo" che in quella, a valle, di ridistribuzione solidale delle medesime in favore delle istituzioni *sub*-statali - a tutt'oggi ancora attuale ed emergente, dal momento che, nonostante i provvedimenti adottati e le diverse ipotesi legislativi attuativi licenziati dal Governo, non è stata nei suoi confronti delineata soluzione alcuna.

2. L'iniziativa legislativa ordinaria successiva

Per circa sette anni, malgrado le novellate previsioni costituzionali del 2001 e le novità ivi insediate, funzionali a ridisegnare il finanziamento e, con esso, il funzionamento della pubblica amministrazione, si è mantenuta alquanto bassa in tutto il Paese la soglia del confronto, su quanto convenzionalmente definito federalismo fiscale. Ciò è avvenuto anche perché esso è stato egemonizzato dagli addetti professionali della politica, soprattutto da quelli della Lega Nord, tradizionalmente molto attivi su tale fronte. Una siffatta esclusività dialettica - che ha impedito ogni approfondimento obiettivo sul tema - ha determinato una profonda difficoltà a ben comprendere e circoscrivere le problematiche ad esso relative, nonché gli interessi pubblici e i connessi diritti soggettivi che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, più esattamente, investe. Con questo è venuta a determinarsi e a incentivarsi, forse consapevolmente, una precarietà sostanziale dello stato di conoscenza diffusa sul tema specifico, anche da parte di chi esercitava ed esercita ruoli istituzionali, troppo spesso impegnato a sostenere, in tutto il periodo dedicato alla elaborazione normativa, tesi preconcette e organiche ad un progetto partitico, il più delle volte esternate, tra l'altro, con una terminologia impropria e *a*-scientifica.

Se ne è discusso e se ne continua, ancora oggi, a discutere poco nella "scuola" ad ogni livello e grado e, allorquando accade, lo si fa confusamente e in modo disorganico; è stato scarno il confronto nelle associazioni categoriali, siano esse rappresentative dei lavoratori che degli imprenditori; se ne sono interessati poco l'associazionismo delle istituzioni territoriali, il terzo settore e, più in generale, il mondo del volontariato; nonostante esso stia divenendo sempre di più protagonista attivo nella società produttiva; lo ha trascurato e lo trascura, quasi completamente, l'associazionismo rappresentativo dei consumatori, i quali costituiscono l'utenza sostanziale dei diritti di cittadinanza in gioco. Anche l'informazione, al di là di quella squisitamente economico-finanziaria, ha destinato poco spazio all'analisi tecnico-scientifica, limitandosi a fornire via via la notizia politica del giorno. Vi è stato, insomma, una più generale sottovalutazione del tema che è costato tantissimo in termini di generale consapevolezza sull'argomento "federalismo fiscale" e di quella discussione allargata utile a far sì che i cittadini - reali destinatari dei suoi effetti economici e, quindi, "usufruttuari", costituzionalmente titolati, delle relative prestazioni essenziali e degli altrettanti servizi pubblici - fossero messi in grado di valutare i percorsi frequentati dagli attori istituzionali e i rischi, reali e latenti, di inesigibilità dei loro diritti civili e sociali, sanciti dalla Costituzione.

La conseguenza è stata devastante, specie all'inizio del viatico legislativo, atteso che una tale situazione ha prodotto un dibattito scarno, nel corso del quale si è addirittura ingenerata un più generale confusione, sia sotto il profilo terminologico che contenutistico, persino tra gli addetti ai lavori, tra il federalismo amministrativo e quello fiscale e, riguardo a quest'ultimo, sui suoi elementi costitutivi. Una disattenzione tecnica tanto diffusa da fare ritenere, a non pochi, l'uno il sinonimo dell'altro.

Tutto questo ha prodotto un significativo *deficit* delle conoscenze relative, protrattosi sino ad oggi, anche in termini di valutazione di quelle certezze economiche necessarie per garantire una "egualitaria" disponibilità in tutto il Paese per assicurare, ovunque, l'esigibilità dei diritti fondamentali.

Per meglio comprendere il risultato conseguito con l'approvazione della legge di delegazione 42/09, che pare aver soddisfatto - fatto salvo qualche dubbio di incostituzionalità[7] - l'obiettivo strategico del legislatore di revisione del 2001, si rende utile ripercorrere l'*iter* del federalismo fiscale.

Di federalismo fiscale si iniziò a parlare con la legge delega 133 del 13 maggio 1999 ("Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale"), approvata dal Parlamento in un triennio caratterizzato da numerose riforme (solo per fare un nutrito esempio: le Bassanini del '97 e '98; la riforma *ter* della sanità del 1999, meglio conosciuta come "decreto Bindi"; la riforma del pubblico impiego del 2000; la legge 328/00, sull'assistenza sociale), che precedettero di poco la conferma referendaria della revisione del Titolo V, parte II, della Carta (legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001).

Una legge delega, la 133 del 1999, che - attuata con il successivo decreto legislativo 56 del 18 febbraio 2000 - fu antesignana dei principi accolti nella Costituzione revisionata nel 2001, atteso che produsse, tra l'altro: l'abrogazione dei trasferimenti dello Stato alle regioni in materia sanitaria (articolo 1) e, con questo, sembrò sopprimere il Fondo sanitario nazionale; l'introduzione delle compartecipazioni regionali all'Iva (articolo 2); l'istituzione del fondo perequativo (articolo 7).

A tutto ciò fecero seguito numerosi rinvii, molti dei quali, per certi versi, incomprensibilmente sopportati: la relazione dell'Acoff[8], presieduta dal prof. Giuseppe Vitaletti; il documento approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome il 7 febbraio 2007[9]; il Ddl delega licenziato da Prodi il 3 agosto 2007, incentrato sull'elaborato finale definito da una commissione di studio presieduta dal prof. Piero Giarda[10]; la proposta legislativa, infine, della regione Lombardia, approvata dal Consiglio regionale il 19 giugno 2007 alla "quasi unanimità", considerata l'astensione negoziata dell'opposizione consiliare di centro-sinistra[11].

---

[7] Jorio E., *Il federalismo fiscale e l'assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli. Una eccezione di incostituzionalità,* che costituisce una anticipazione degli Atti del Convegno nazionale organizzato a Napoli dal Centro Interuniversitario di Ricerca Bioetica (C.I.R.B.) il 18 e 19 novembre 2010, www.astrid.eu, n. 21, 2010

[8] La Finanziaria per l'anno 2003, approvata con la legge n. 289/02, ebbe ad istituire l'Alta Commissione di studio per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale. Un organismo tecnico di riconosciuta valenza scientifica che provvide a depositare i suoi lavori conclusivi il 30 settembre 2005, in forza delle proroghe concesse dalla Finanziaria del 2004 in combinata lettura dell'art. 1-*quinquies* della legge n. 257 del 19 ottobre 2004. Nelle conclusioni dell'Acoff sono rinvenibili la maggior parte dei principi e dei criteri fatti propri dal Ddl licenziato dal governo Prodi il 3 agosto 2007 e, quindi, recepiti nello schema di Ddl oggetto dell'odierna riflessione; in proposito: Antonini L., Vitaletti G., *L'urgenza del federalismo fiscale e la proposta dell'Alta Commissione*, in Federalismo fiscale, Napoli, n. 1, 2007.

[9] Tale documento ha costituito un importante strumento nel percorso di attuazione del novellato articolo 119 della Costituzione, nell'ottica di consolidare l'unità della Repubblica attraverso un soddisfacente finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sì da renderli uniformemente esigibili da chiunque. Esso ha rappresentato un caposaldo nella condivisione istituzionale dell'ineludibile esigenza di modificare progressivamente i criteri di finanziamento del sistema pubblico basati sulla cosiddetta spesa storica, attraverso l'introduzione di valutazioni *standard* dei costi, garanti per tutto il Paese, assistiti da un corretto meccanismo perequativo solidale.

[10] Il licenziamento da parte del governo Prodi del Ddl di attuazione del federalismo fiscale, avvenuto il 3 agosto 2007, ha rappresentato la conclusione di un percorso voluto dall'allora ministro delle finanze Tommaso Padoa Schioppa, che ebbe a costituire un apposito gruppo di lavoro, affidato al coordinamento del prof. Pietro Giarda. Un testo sensibilmente rivisitato nei suoi contenuti, rispetto a quelli dell'originario testo diffuso il 16 aprile 2007, a seguito degli esami effettuati in sede di Consiglio dei Ministri del 28 giugno e del 3 agosto 2007, data della sua condivisione formale. Un Ddl subito dopo trascurato dal Parlamento sino al suo anticipato scioglimento, che ha determinato la fine della relativa legislatura.

[11] La Regione Lombardia ha recitato un importante ruolo nel processo di attuazione del federalismo fiscale, non fosse altro per l'impulso che ha dato con le decisioni assunte ma anche per la più generale condivisione politica, assicurata dall'astensione dell'opposizione, con cui le medesime sono state approvate in sede istituzionale. Quanto ai contenuti dell'istanza relativa, essi non hanno invero raccolto vasti consensi al di fuori del territorio regionale. Troppo radicale il modello proposto, fondato sul trattenimento dell'80% dell'Iva e il 15% dell'Irpef prodotte sul proprio territorio, oltre all'intero gettito delle accise sulla benzina e all'imposta sui tabacchi e sui giochi, nonché su una perequazione pari al

Quanto al riferito disegno di legge delega licenziato nell'agosto 2007[12], bisogna sottolineare che alla sua condivisione da parte dell'Esecutivo di allora ha fatto seguito un "innaturale" silenzio istituzionale, quasi a voler dimostrare un disinteresse diffuso nei confronti del tema del federalismo fiscale, malgrado fosse stato invocato e preteso da più parti. Una disattenzione quasi strumentale della politica, alla quale ha fatto da sponda anche quella scientifica, eccetto qualche rara eccezione, tenuto conto che una gran parte degli studiosi della materia hanno evitato, all'epoca, il loro costruttivo intervento, utile a sollecitarne il confronto dottrinale e, quindi, l'esame parlamentare.

Insomma, un insuccesso scontato e quasi annunciato, quello registrato dalla suddetta iniziativa legislativa, sintomatico delle debolezze politiche che hanno segnato l'esistenza del governo presieduto da Romano Prodi. Un *handicap* che ha, certamente, condizionato il formarsi del necessario reclutamento dei sostenitori *bipartisan* e, molto probabilmente, dell'altrettanto necessario seguito scientifico, entrambi indispensabili per concretizzare un positivo contraddittorio, parlamentare e non, sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, funzionale a garantire un buon prodotto normativo, largamente condiviso.

Viceversa, per come accennato, dalla successiva campagna elettorale in poi - che è seguita all'anticipato scioglimento del Parlamento, avvenuto nel gennaio-febbraio 2008 - si è venuto ad intensificare l'interesse della politica in generale e, di guisa, della dottrina sul tema del federalismo fiscale, ancorché manifestato e preteso in termini e con ipotesi progettuali alquanto differenziati. Allo stesso modo ha reagito l'informazione dei media, destinando al tema ampie occasioni di analisi, fino ad arrivare alla previsione di appositi spazi, persino quotidiani.

Dopo un intenso confronto, avvenuto dentro e fuori le singole coalizioni concorrenti, che ha raggiunto punti di rilevante conflittualità dialettica nel Paese, per alcuni versi pericolosa per l'unità nazionale, il ministro Roberto Calderoli, dichiarando di volere fare proprio il contenuto del ripetuto documento approvato dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano nel febbraio 2007, ha reso pubblico - appunto in data 24 luglio 2008 - uno schema di Ddl delega attuativo della vigente lettera dell'articolo 119 della Costituzione[13].

A tale iniziativa progettuale hanno fatto immediatamente seguito alcune rivisitazioni dell'originario testo, produttive di significativi aggiustamenti, di cui l'ultima formalmente condivisa dal Governo il 3 ottobre 2008, caratterizzata da ulteriori e sostanziali modifiche e integrazioni[14]. Un elaborato pervenuto all'esame dell'Esecutivo già in una forma mediata e, da quest'ultimo, licenziato, facendo quindi proprie le maggiori istanze provenienti dalla politica e dalle sedi istituzionali massimamente concertative. Dunque, un testo partecipato che, in attesa che iniziasse la discussione di aula, ha ulteriormente e sensibilmente migliorato il proprio contenuto, condividendo le proposte che sono via via pervenute, in tale senso, in termini di emendamenti presentati dai gruppi parlamentari e dalle audizioni istituzionali disposte in sede di completamento istruttorio

---

50%, per nulla garante della esigibilità delle prestazioni essenziali afferenti i diritti civili e sociali sancita dalla Costituzione.

[12] Jorio E., *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Rimini, 2007.

[13] Antonini L., *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, e Jorio E., *op.cit.*, entrambi in www.federalismi.it, n. 16/08.

[14] Una ipotesi legislativa (ulteriormente modificata l'11 e il 19 del mese di settembre 2008), pressoché identica a quella ufficializzata il 24 luglio, assistita da una relazione incrementata di 44 righi e di tre articoli nel testo, su un totale di 22. Fatte salve alcune integrazioni sostanziali – del tipo l'individuazione (articolo 3) della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo e la modifica in tema di valutazione delle medie (se da calcolare su una ovvero su sei, piuttosto che su tre Regioni, così come previsto nella versione originaria) cui fare riferimento per determinare la giusta erogazione della perequazione in favore delle Regioni più povere – la seconda ipotesi normativa lasciava inalterato l'impianto di base di quella precedente.

deciso dalle Commissioni parlamentari riunite, nonché dalle analisi critiche elaborate dalla dottrina e dall'associazionismo maggiormente rappresentativo[15].

Proprio per questo genere di percorso, il testo legislativo definitivo, divenuto tale a seguito degli ulteriori emendamenti approvati nel dibattito parlamentare, concretizzatosi prima al Senato e poi alla Camera dei Deputati e, dunque, definito a palazzo Madama in terza e definitiva lettura, è da considerarsi un apprezzabile prodotto di ingegneria normativa.

Ad ottenere un simile positivo risultato hanno concorso sia l'accelerazione dell'impegno della politica, nella sua interezza, che i maggiori contributi scientifici registratisi nel percorso "*extra*-parlamentare". Tutto questo ha contribuito ad evitare il protrarsi di quelle vecchie e nuove abitudini, messe da parte appena dopo la rubricazione al Senato del Ddl delega d'iniziativa governativa, avvenuta il 15 ottobre 2008. Invero, sin dalla formulazione del primitivo "schema di Ddl Calderoli", del 24 luglio 2008, si sono spesi fiumi di parole, quasi tutte celebrative, fatta salva qualche infrequente "deroga", perlopiù motivata sotto il profilo squisitamente tecnico. Infatti, esso è sembrato apprezzabile ai più, anche perché ha recepito i fondamentali principi e criteri contenuti nel Ddl approvato da Prodi nel 2007 e, in quanto tale, è apparso come assorbente delle diverse istanze, nonché presentato e promosso da subito - dal medesimo firmatario - come "testo aperto" a qualsivoglia modifica migliorativa, compatibile con la filosofia istituzionale alla base del testo.

Su tale ipotesi normativa, la dottrina, forse perché allora in attesa che fosse definitivamente condivisa dal Consiglio dei Ministri, ha evitato di esprimersi, anche in ragione delle sue ricorrenti riscritture, parziali ma significative sul piano dei contenuti, tanto da essere stata poco presente nel confronto instauratosi, tranne che negli spazi messi a disposizione da alcuni importanti quotidiani nazionali e riviste *on line*[16]. Un percorso, pertanto, alquanto anomalo, atteso che il relativo dibattito è residuato ad esclusivo appannaggio dei rappresentanti della politica, impegnati in tale circostanza in compiti meramente promozionali, ad esclusione delle rare partecipazioni ad alcune interessanti iniziative accademiche, programmate appena a seguito della presentazione della originaria "bozza Calderoli"[17].

3. La legge delega di attuazione del federalismo fiscale[18]

Indubbiamente, la legge di delegazione ha fatto passi avanti, e pure considerevoli, rispetto anche al Ddl delega condiviso dal governo Prodi nell'agosto 2007, quantomeno sotto il profilo della maggiore chiarezza espositiva, pur suscitando alcuni degli stessi dubbi di incostituzionalità che esso sollevava. Ha registrato un sensibile miglioramento anche rispetto all'originario schema elaborato dal ministro Calderoli.

Il suo articolato definitivo - originariamente composto, nell'iniziale schema del 24 luglio 2008, da diciannove articoli, divenuti ventidue nella seconda versione del 3 settembre successivo[19],

---

[15] Rivosecchi G., *Il disegno di legge sul federalismo fiscale*, in I Quaderni Italianieuropei, Roma, n. 1, 2009.

[16] Tra tutti IlSole24Ore, www.federalismi.it e www.astrid-online.it.

[17] Di particolare interesse quella relativa al convegno sul tema "*Il punto sul federalismo fiscale*", svoltosi il 22 settembre 2008, presso l'Università di Padova, con pregevoli relazioni tenute dai professori: L. Antonini, M. Bertolisi, M. Bordignon, F. Gallo, P. Giarda, F. Osculati e L. Tosi, così come quella della Tavola rotonda sul tema "*Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*", tenutasi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Brescia il 30 gennaio 2009.

[18] Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; Ferrara A. e Salerno G. M. (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010; SVIMEZ Quaderni, Il federalismo fiscale, Roma, 2009; Serrentino R., *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009; Cerri A., Galeotti G., Stancati P. (a cura di), Federalismo fiscale tra diritto ed economia, Roma, 2009; Jorio E., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, www.federalismi.it, n. 8, 2009; Puzzo F., *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, www.astrid.eu, n. 9, 2009.

confermati nella terza dell'11 settembre 2008 - ha meritato e ancora merita credito, quantomeno teorico, sia sotto il profilo giuridico che economico, in tema di tutela dei livelli essenziali delle prestazioni, riferite a sanità, assistenza e istruzione, e quindi di corretta erogazione, ovunque, dei diritti di cittadinanza.

La sua celere approvazione e il dibattito parlamentare che l'ha preceduta, nonché le istanze istituzionali recepite, hanno costituito, per certi versi, la prova dell'archiviazione di quelle logiche intese ad ingigantire, sempre di più, le differenze e le diversità etnico-territoriali, in perenne e costante violazione dell'unità nazionale, pretesa dalle disposizioni costituzionali.

L'articolato legislativo si sviluppa in dieci Capi, organicamente individuati, afferenti:

1- il primo, i "Contenuti e regole di coordinamento finanziario", che raccoglie i primi sei articoli;
2- il secondo, i "Rapporti finanziari Stato-regioni", che riassume gli articoli 7, 8, 9 e 10;
3- il terzo, la "Finanza degli enti locali", che raccoglie quattro articoli, più esattamente, l'11, il 12, il 13 e il 14;
4- il quarto, il "Finanziamento delle città metropolitane", che si compone dell'articolo 15;
5- il quinto, gli "Interventi speciali", al quale fa unico riferimento l'articolo 16;
6- il sesto, il "Coordinamento dei diversi livelli di governo", limitato a due articoli, il 17 e il 18;
7- il settimo, il "Patrimonio di regioni ed enti locali", disciplinato nel solo articolo 19;
8- l'ottavo, le "Norme transitorie e finali", esplicitate negli articoli 20, 21, 22, 23, 24, 25 e 26;
9- il nono, gli "Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano", costituito dall'articolo 27;
10- l'ultimo, la "Salvaguardia finanziaria ed abrogazioni", composto dagli articoli 28 e 29.

I problemi che il legislatore ha ritenuto "catalogare" con la legge delega e risolvere, in stretto e necessario coordinamento con i successivi e numerosi decreti legislativi attuativi, sono quelli che hanno, da sempre, costituito le difficoltà maggiori dell'applicazione del federalismo fiscale. Essi riguardano: il coordinamento del sistema tributario; l'autonomia finanziaria del sistema autonomistico; l'assetto della finanza degli enti locali e, dunque, il ruolo di coordinamento che deve essere svolto, in proposito, dallo Stato e dalle regioni; infine, il criterio di finanziamento delle prestazioni essenziali e dei servizi pubblici fondamentali, nonché il sistema perequativo.

La legge di delegazione è, dunque, principalmente intesa a dare corretta attuazione al novellato articolo 119 della Costituzione. Tra le numerosissime indicazioni, contenute nell'articolo che ha definito l'oggetto e le sue finalità, finalizzato a limitare l'esercizio della delega attribuita al Governo, di cui all'articolo 76 della Carta, è appena il caso di sottolineare quelle che ineriscono:

- la costruzione di un assetto stabile della finanza di regioni, città metropolitane, province e comuni fondato sulla solidarietà e ispirato alla coesione sociale, che vada a sostituire, gradualmente e per ogni livello di governo coinvolto, il criterio della spesa storica, allo scopo di responsabilizzarne la gestione e favorirne il controllo democratico da parte dell'elettorato attivo;
- l'identificazione di criteri normativi di dettaglio per l'assegnazione e la corretta amministrazione del patrimonio della Repubblica, inteso come l'insieme dei singoli beni attribuiti alle regioni, città metropolitane, province e comuni, che ne godono, pertanto, a pieno titolo;
- la disciplina del sistema perequativo a favore delle regioni e degli enti locali;
- l'assegnazione, a ciascuno dei quattro livelli di governo territoriale previsti, di un *mix* di tributi propri e compartecipazioni dinamiche, direttamente proporzionali al gettito dei tributi

[19] Antonini L., *Un testo nato dal confronto delle Regioni*, in IlSole24Ore del 6 settembre 2008.

erariali, nel rispetto dei principi di territorialità, solidarietà, sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;

- l'individuazione, attraverso la determinazione del costo e del fabbisogno, entrambi *standard*, di un indicatore economico, indispensabile per estimare l'intervento pubblico delle istituzioni destinatarie/beneficiarie dei finanziamenti, nonché la definizione degli obiettivi di servizio, ai quali le medesime, siano esse amministrazioni regionali che locali, devono riferirsi nell'esercizio delle funzioni afferenti i livelli essenziali delle prestazioni ovvero alle funzioni fondamentali degli enti locali, riconducibili rispettivamente all'articolo 117, comma secondo, lettere *m*) e *p*), della Costituzione;
- l'adozione e lo sviluppo, da parte delle autonomie territoriali, delle loro politiche di bilancio, in stretta coerenza con le indicazioni recate dai Patti di stabilità;
- la definizione dei principi fondamentali per armonizzare la contabilità della Repubblica, attraverso l'individuazione di regole uniformi per la redazione e la comunicazione dei bilanci di regioni, città metropolitane, province e comuni, nonché di sanzioni a carico degli inadempienti;
- la previsione di un sistema di premialità oggettiva dei comportamenti corretti e sanzionatorio, rispettivamente, in favore e a carico degli enti destinatari dei finanziamenti, tenuti a rispettare gli equilibri economico-finanziari, a garantire i livelli essenziali delle prestazioni e il loro ordinario funzionamento burocratico;
- la concretizzazione dell'autonomia tributaria, anche attraverso previsioni normative funzionali da attribuire alle regioni, nelle materie non assoggettate ad imposizione da parte dello Stato, da esercitarsi con l'istituzione di tributi regionali e locali, nonché con la determinazione di variazioni di aliquote ovvero di agevolazioni rimesse alla discrezionalità degli enti locali destinatari finali degli anzidetti tributi locali.

A ben vedere, sono state molte le novità introdotte nella versione legislativa finale, rispetto a quelle che l'hanno preceduta (a cominciare dall'iniziale testo elaborato dal ministro Calderoli il 24 luglio 2008), la maggior parte delle quali intervenute durante l'*iter* parlamentare[20]. Un percorso costruttivo, atteso che ha prodotto modificazioni di rilievo, alcune garanti di una maggiore partecipazione istituzionale nella elaborazione dei numerosi decreti legislativi, cui è stata rimessa la più concreta attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, da realizzarsi in 24 mesi (36 mesi per l'emanazione di quelli di istituzione delle città metropolitane).

Le più significative novità, insinuate nel testo riscritto e approvato alla Camera dei deputati il 24 marzo 2009 e, conseguentemente, condivise definitivamente dal Senato della Repubblica il 29 aprile successivo, hanno riguardato:

1) sul piano istituzionale: a) la sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai vincoli individuati nei Patti di stabilità interni, in luogo di quelli di convergenza, e la individuazione di appositi tavoli concertativi (Governo-regioni speciali) ai quali affidare la definizione delle modalità di partecipazione delle medesime alla perequazione statale; b) l'attribuzione di significativi poteri alla Commissione bicamerale, competente ad esaminare preventivamente i successivi decreti delegati attuativi del federalismo fiscale;
2) sotto il profilo delle garanzie di funzionamento: a) l'individuazione dei cosiddetti obiettivi di servizio che, in stretta simbiosi con i costi *standard*, costituiranno gli elementi di base sui quali calcolare l'integrale finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, riferiti alla

---

[20] La legge delega 42/09 presenta un radicale stravolgimento di quanto, a suo tempo previsto, dall'ipotesi del ministro Roberto Calderoli, tanto da consuntivare il 66,88% di integrazioni e modifiche, lasciando residuare il restante 33,12% dell'originario testo presentato il 24 luglio 2008.

sanità, al sociale e all'istruzione, che dovranno essere individuati con legge ordinaria; b) la certezza per il Mezzogiorno di una maggiorazione dei contributi pluriennali, utili ad assicurare gli esiti favorevoli della istituita perequazione infrastrutturale, tenendo conto della rete viaria meridionale, bisognosa di interventi radicali; c) il funzionamento della perequazione, esclusivamente di tipo verticale per ogni livello di governo decentrato, con la conseguenza che essa graverà sulla fiscalità generale e, con questo, sul bilancio dello Stato.

Nella lettera definitiva è stata, comunque, rafforzata l'autonomia finanziaria di regioni, città metropolitane, province e comuni, strumentale ad assicurare la copertura dello svolgimento delle loro funzioni istituzionali, da doversi valutare convenzionalmente, ovverosia secondo un criterio ben definito. Una valorizzazione, questa, delle necessità da soddisfare, basata, come detto, sul rapporto costi *standard*/fabbisogni *standard*, da disciplinare con un apposito decreto delegato. Funzioni che dovranno essere discriminate in fondamentali e non, per le quali saranno garantite, rispettivamente, la copertura integrale, attraverso la perequazione, e parziale, sulla base delle risorse parametrate sulla capacità fiscale per abitante.

Di conseguenza, gli enti territoriali modificheranno l'esercizio delle loro funzioni e le modalità di erogazione delle prestazioni ad essi affidate dall'ordinamento, in rapporto agli obiettivi di servizio che dovranno essere dagli stessi conseguiti, relazionati ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali, pretesi dalla Costituzione (articolo 117, comma secondo, lettere *m* e *p*).

Con l'ingresso del federalismo fiscale a regime cambieranno, pertanto, molte cose, alcune più visibili nell'immediato di quanto lo saranno tante altre. Non esisteranno più i trasferimenti di risorse statali verso le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni, a meno che non riguardino gli impegni precedentemente assunti in favore di mutui contratti dagli anzidetti enti territoriali, molti dei quali destinati a realizzazioni particolari ovvero ad estinguere passività pubbliche arretrate. A questi ultimi viene, difatti, riconosciuta un'autonomia finanziaria reale, strumentale a garantire lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite loro, in stretta sinergia, ove ne ricorreranno le condizioni costituzionali, con le risorse di provenienza perequativa.

In relazione a quanto appena precisato, si è reso indispensabile individuare, a cura del legislatore della delega, le funzioni pubbliche e, tra queste, quali debbano essere integralmente coperte con il massiccio contributo della perequazione solidale e quali, invece, dovranno essere diversamente garantite, magari attraverso la diretta partecipazione finanziaria dei cittadini stessi, da assicurare attraverso la fiscalità decentrata ovvero per il tramite di corrispettivi parziali sopportati dai medesimi, determinati sulla base dei servizi goduti.

I punti che hanno meglio caratterizzato il provvedimento legislativo approvato, anche sotto il profilo delle novità sostanziali dal medesimo recate, sono stati:
a) l'insinuato principio della sussidiarietà fiscale;
b) la titolarità dei tributi
c) i costi *standard*;
d) la perequazione;
e) la previsione di un sistema di contabilità pubblica unitario e di controllo.

a) La sussidiarietà fiscale viene intesa come lo strumento di emersione delle caratteristiche territoriali produttive e, in quanto tale, insedia a regime la cosiddetta manovrabilità fiscale, quale elemento di flessibilità del relativo prelievo tributario correlato al programma complessivo di sviluppo economico dell'istituzione interessata. Un'opzione che consente agli enti territoriali, attivando ciascuno le proprie potenzialità, di adattare l'imponibile, entro ben individuati limiti legislativi, in relazione ad un paniere di tributi e compartecipazioni,

sul quale potere esercitare la loro autonomia impositiva[21]. Viene, insomma, offerta la possibilità ai medesimi enti territoriali di utilizzare una siffatta metodologia discriminativa per finanziare la copertura delle spese indispensabili per il corretto funzionamento del loro sistema burocratico, non riconducibili, tuttavia, a quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali degli enti locali. Un modo, questo, per incentivare le loro vocazioni naturali e sfruttare i loro punti di forza.

Tutto ciò anche al fine di concorrere istituzionalmente ad agevolare l'iniziativa privata e, dunque, a concretizzare la sussidiarietà orizzontale, di cui al novellato articolo 118, ultimo comma, della Costituzione.

Una scelta responsabile che tende a favorire l'introduzione del concetto di "imprenditorialità fiscale" da esercitarsi, altrettanto responsabilmente, a cura delle autonomie locali. Ciò nel senso di consentire alle medesime di esercitare simili opzioni, comunque agevolative, finalizzate ad "incassare" il consequenziale profitto pubblico, consistente in tutte quelle utilità economiche da considerarsi tali sotto altro profilo, non ultimo quello dell'incremento della produttività del proprio territorio, *lato sensu*. La legge delega nella sua interezza punta, infatti, ad incentivare l'assunzione di un nuovo ruolo attivo della Pubblica Amministrazione decentrata, inteso a percepire un maggiore introito fiscale con l'adozione di politiche di bilancio che favoriscano la produttività nel proprio territorio, puntando sulle sue peculiarità "reddituali".

A tal proposito riesce difficile comprendere, sul piano della costituzionalità, come le anzidette autonomie territoriali possano esercitare liberamente e al meglio una tale *facultas*, dal momento che alle stesse - in quanto non titolari del potere legislativo - non è dato modo di stabilire tributi propri ovvero incidere sensibilmente su quelli regionali, tanto da comprimerne integralmente la portata. Ai medesimi enti è, infatti, legislativamente riconosciuto il potere di istituire tributi allorquando vengono loro attribuiti dalle leggi dello Stato. Dunque, un ulteriore differimento di compiti rinviati ai previsti successivi decreti legislativi, ovverosia di intervenire nello specifico, sì da istituire quantomeno i presupposti dei prelievi che si dovessero rendere all'uopo necessari, nonché di disciplinare le competenze e le funzioni relative di comuni, province e città metropolitane.

b) In tema di assegnazione/devoluzione dei tributi[22] - intesi come strumenti attraverso i quali le regioni e gli enti locali provvederanno a soddisfare, in stretta sinergia con le quote perequative spettanti ai "territori con minore capacità fiscale per abitante", le loro esigenze di spesa - si rende necessaria una loro comprensibile schematizzazione. Un modo per rappresentare e distinguere, per ogni singolo livello di governo territoriale, le entrate fiscali che saranno nel suo esclusivo godimento istituzionale.

[21] Petretto A., *La legge delega sul federalismo fiscale: problematiche e opportunità per gli enti locali*, 2009. Molto interessante è la distinzione che fa l'Autore in tema di territorialità e di autonomia tributaria. Lo stesso ritiene, infatti, che la territorialità venga "tendenzialmente garantita con compartecipazioni al gettito di tributi erariali con quote fissate a livello statale"; mentre l'autonomia si concretizza attraverso la "effettiva manovrabilità di tributi propri (in termini di aliquote e di basi imponibili)". Dello stesso Autore, *Analisi dei costi dei servizi degli enti locali e stima dei fabbisogni standard di spesa per l'attuazione del federalismo fiscale*, contributo in antologia di scritti in memoria di Giuliano Bianchi, Gorla G. e Casini Benvenuti S. (a cura di), Associazione Italiana di Scienze Regionale, Milano, 2009.

[22] D'Ayala Valva F., *I principi in materia di tributi regionali e locali*; Cosentini M., *L'autonomia tributaria degli enti locali: lo stato di attuazione dell'art. 119 Cost.*; Fava C., *L'autonomia tributaria degli enti locali alla luce del federalismo fiscale*; Mauro M., *Il sistema impositivo delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, tutti in Cerri A., Galeotti G., Stancati P. (a cura di) *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Roma, 2010.

Alle regioni competeranno - oltre alla quota perequativa, che spetterà loro in modo differenziato, e alle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali - gli introiti derivanti dai tributi elencati nell'articolo 7 della legge 42/09[23].

Più esattamente, saranno di loro stretta competenza:

- lettera *b*), punto 1): i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito, per l'appunto, alle regioni. Un valore economico da ritenersi disponibile, per tale livello di governo, al netto delle modificazioni ovvero delle esenzioni, delle detrazioni e deduzioni che le medesime regioni andranno a decidere, nell'ovvio rispetto dei criteri fissati dalle leggi dello Stato e dalla normativa comunitaria;
- lettera *b*), punto 2): le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, al netto delle variazioni percentuali e delle detrazioni che le stesse regioni disporranno, eventualmente, con proprie leggi;
- lettera *b*), punto 3): i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Agli enti locali spetteranno - al netto della quota di perequazione di loro competenza e al lordo dei tributi comunali istituiti dalle regioni, con riguardo ai presupporti non assoggettati ad imposizione statale, e delle compartecipazioni al gettito dei tributi istituiti dalle regioni, queste ultime riferite ai comuni e alla province, non già alle città metropolitane (articolo 2, comma secondo, lettere *q* ed *s*) - :

1) quanto ai comuni (articolo 12):
   lettera *a*): i tributi propri individuati dalla legge statale;
   lettera *b*): la compartecipazione all'iva e all'irpef;
   lettera *d*): il tributo proprio comunale istituito in riferimento a particolari scopi (esempio: la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali sociali ovvero il finanziamento degli oneri derivanti da eventi particolari, quali flussi turistici e mobilità urbana);
   lettera *g*): i tributi, infine, istituiti dalle regioni;
2) quanto alle province (articolo 12):
   lettera *a*): i tributi propri individuati dalla legge statale;
   lettera *c*): la compartecipazione ad un apposito tributo erariale;
   lettera *e*): un tributo proprio che attribuisca loro la facoltà di applicarlo e, quindi, di destinarlo a particolari scopi istituzionali;
   lettera *g*): i tributi, altresì, istituiti dalle regioni;
3) quanto, infine, alle città metropolitane:
   articolo 12, lettera *g*): i tributi propri istituiti dalle regione;
   articolo 15, comma 1: a) tributi propri, anche diversi da quelli assegnati ai comuni; b) i tributi applicati in relazione al finanziamento delle spese riconducibili all'esercizio delle loro funzioni fondamentali, fermo restando quanto previsto per il tributo cosiddetto di scopo.

Tributi, quelli cosiddetti propri derivati, la cui individuazione è stata specificamente rimessa ai successivi decreti legislativi, per come effettuato attraverso gli schemi di provvedimenti delegati - già licenziati dal Governo in via preliminare e, oggi, sottoposti allo scrutinio parlamentare - che dispongono la devoluzione fiscale in favore di regioni, province e comuni.

[23] Lovecchio L., *I principi di coordinamento tributario nel disegno di legge delega sul federalismo fiscale*, in Comuni d'Italia, Rimini, n. 2, 2009.

c) I costi *standard*, dei quali si fa un gran parlare da tempo, rappresentano, ordinariamente, l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità. Una metodologia di monetizzazione del prodotto "industriale" che costituisce, da sempre, un pilastro dell'economia aziendale, meglio dell'economia politica. Un concetto che rintraccia la sua esistenza consolidata nel conseguimento di due fondamentali scopi: quello di omogeneizzare i valori produttivi e, attraverso essi, contenere i prezzi; l'altro, di valutare gli scostamenti dei costi reali e, con essi, lo stato di efficienza del sistema produttivo nella sua interezza[24].
I costi *standard*[25] - introdotti nel sistema finanziario "retributivo" delle prestazioni e dei servizi essenziali, in relazione ai fabbisogni (altrettanto *standard*) da soddisfare, individuati per garantirne l'erogazione su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e appropriatezza - fondano, dunque, il nuovo modello economico di riferimento sul quale imperniare il finanziamento integrale dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale e istruzione). Sostanzialmente, riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare i livelli essenziali delle prestazioni, ovverosia quanto questi dovranno costare nei diversi territori regionali, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative, da doversi definire in rapporto al proprio fabbisogno *standard*. Quest'ultimo inteso come un obiettivo indicatore di bisogno finanziario, funzionale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello quali-quantitativo altrettanto *standard*, e non già minimo, cioè garante di un apprezzabile ed efficiente livello di erogazione[26].
Una definizione, questa dei costi *standard*, ancora imprigionata nella sua definizione nozionistica, destinata a riempirsi di contenuti economici solo a seguito dell'adozione dei decreti delegati caratteristici e dei provvedimenti amministrativi ad essi conseguenti. A siffatti provvedimenti è stata anche demandata l'individuazione degli obiettivi di servizio[27], che rappresentano, unitamente ai costi *standard*, gli elementi imprescindibili, sulla base dei quali dovranno essere determinate le risorse occorrenti per garantire la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni, così come l'esercizio delle funzioni fondamentali attribuite alle città metropolitane, alle province e ai comuni da garantire attraverso i fabbisogni *standard*. A tale tipologia - di concreta aspettativa di servizio da perseguire - è stata, quindi, assegnata una importante funzione nel processo estimativo del fabbisogno *standard* per il corretto finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali degli enti locali. Un processo, questo, basato, per l'appunto, sugli obiettivi di servizio perseguibili attraverso il "patto di convergenza" di cui all'articolo 18, quell'itinerario di avvicinamento finalizzato ad individuare *standard*, quali-quantitativi, uniformi di costo e, dunque, di copertura finanziaria delle prestazioni/servizi sull'intero territorio nazionale.
Il significativo ricorso ai suddetti decreti legislativi, cui il legislatore ha massicciamente rinviato ogni decisione sull'applicazione concreta del federalismo fiscale, rappresenta il

---

[24] Ancona A., Cislaghi C., *Costi standard, no alle scorciatoie*, in IlSole24Ore-Sanità, n. 36 del 16 settembre 2008.
[25] Arcangeli L., De Vincenti C., *La politica sanitaria*, in Guerra M.C. e Zanardi A. (a cura di), *La finanza pubblica italiana – Rapporto 2008*, Bologna, 2008.
[26] Jorio E., *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle regioni e delle province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, www.astrid.eu, n. 18, 2010.
[27] Gli obiettivi di servizio sono stati definiti, in un documento redatto a cura del Partito Democratico subito dopo l'approvazione alla Camera del Ddl del 24 marzo 2009, come "la variabile 'ponte' tra la situazione attuale e l.e.p." tanto da costituire "il processo di avvicinamento" finalizzato a realizzare la "convergenza verso standard uniformi di costo e di copertura dei servizi su tutto il territorio nazionale".

limite più obiettivo della legge 42/09, atteso che essa non ha posto alcuna indicazione utile ad offrire le necessarie garanzie qualitative di soddisfazione dei bisogni socio-sanitari, di istruzione e di trasporto pubblico locale, nonché di funzionamento ottimale dei livelli di governo massimamente decentrati, ovverosia degli enti locali, per i quali non vi è ancora traccia di alcun provvedimento (la cd. Carta delle Autonomie) che ne determini, in modo coordinato e definitivo, le competenze e le funzioni fondamentali. Insomma, quei bisogni diffusi che, a causa della particolare composizione geografica e demografica del nostro territorio nazionale, necessitano di una particolare cura legislativa e di finanziamenti adeguati, differenziati ma indispensabili, specie nella fase di transizione dalla spesa storica, in qualche modo per decenni garante, tra innumerevoli sprechi, dei livelli qualitativi di assistenza e di servizio fino qui prodotti.

In buona sostanza, i costi *standard* equivalgono al prezzo ritenuto mediamente congruo, sul quale dovranno essere parametrate e rese disponibili, tenuto conto del ripetuto fabbisogno *standard*, le risorse finanziarie necessarie per soddisfarlo, allo scopo di riequilibrare e contenere il costo di produzione delle prestazioni/servizi. Proprio per questo la legge delega ha sancito, in perfetta continuità con il Ddl licenziato da Prodi nell’agosto 2007, un tale principio. Uno strumento metodologico valutativo, vecchio per l’economia politica, ma nuovo per il funzionamento dinamico del sistema pubblico posto a garanzia dell’esigibilità dei diritti sociali (soprattutto: salute, assistenza e istruzione), attraverso il quale concretare e assicurare l’autonomia di entrata e uscita, soprattutto delle regioni. Una prerogativa - quella, più generale, del funzionamento della burocrazia nel suo complesso - fino ad oggi riconosciuta, esclusivamente, in capo alla cosiddetta “spesa storica”, della quale la legge delega, appena approvata, ne codifica la sostituzione graduale, da effettuarsi in un quinquennio, con la metodologia dei ripetuti “costi *standard*”. Un nuovo percorso che si concretizza con l’attribuzione delle risorse da doversi complessivamente quantificare in relazione ai bisogni economico-finanziari istituzionali, da individuarsi in un rapporto tale da garantire, ovunque, l’erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni (attraverso i costi *standard*) e l’esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali (attraverso i fabbisogni *standard*, come vedremo delegati alla SOSE dal d.lgs. 216 del 26 novembre 2010), rispettivamente riconducibili all’articolo 117, comma secondo, lettera *m*) e *p*), della Costituzione.

A proposito dei costi *standard*, si sono sprecati, sin dalla loro primitiva previsione, i consensi sulla loro definizione letterario-ideologica, salvo non conoscere neppure il loro processo di determinazione oggettiva, funzionale alla loro monetizzazione[28]. E dire che il modello individuato è tutto fondato sui costi *standard*, ovverosia su un costo comunque ponderato territorialmente e, pertanto, strettamente da correlarsi con il pertinente fabbisogno, anch’esso *standard*, da mettere a disposizione dei bilanci delle istituzioni pubbliche coinvolte - per assicurare, per esempio, ai cittadini un intervento chirurgico piuttosto che un esame diagnostico, una prestazione assistenziale e il corretto funzionamento di una scuola - a garanzia dell’erogazione dei relativi servizi. Una previsione valorizzata, quindi, presuntivamente, ritenuta sufficiente per non determinare sprechi ovvero disavanzi di gestione a carico, nel caso di specie, delle regioni. Insomma, nell’ipotesi in considerazione, le autonomie territoriali regionali che spenderanno di più, rispetto “ai costi giusti” riconosciuti in loro favore, dovranno procurarsi le risorse aggiuntive, anche attraverso il ricorso all’esercizio della propria autonoma *potestas* di imposizione fiscale.

---

[28] Jorio E., *Federalismo fiscale: costi standard in cerca di autore*, www.astrid.eu, n. 10, 2010; dello stesso autore, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, www.federalismi.it, n. 12, 2010.

A monte di una tale prospettiva, è appena il caso di precisare che i suddetti costi *standard* pesati risultano, ad oggi, solo enunciati e, dunque, non minimamente presumibili, dal momento che essi sono destinati a venire fuori, esclusivamente, a seguito di più o meno difficoltosi procedimenti matematici, fondati sulle diverse teorie economiche adattabili al riguardo per determinare, con verosimile precisione, i cosiddetti valori medio-convenzionali, basati sugli individuati *benchmark*. Il problema che sorge al riguardo é quello di capire, preliminarmente, come individuare i riferimenti valoriali rapportati alle tipologie delle medie da assumere a paradigma, anche qualitativo. Non vi è traccia, nella delega, delle metodologie utili a calcolarli. Così facendo non solo si sono sollecitate tante libere definizioni, specie nella sanità, molte delle quali rese dai più in forme e valori fantasiosi, ma si è evitato di rendere comprensibile il processo di valorizzazione, ovverosia non si è fatta alcuna chiarezza sul come si arriverà alla definizione del ripetuto "prezzo giusto", equivalente al costo efficiente attraverso il quale le regioni più virtuose, prese convenzionalmente a campione, erogano ai propri cittadini le prestazioni/servizi relativi. Quelle regioni in favore delle quali, proprio perché produttive del riferimento assoluto/*benchmark*, non sarà garantita, ovviamente, alcuna risorsa perequativa.

Concludendo, i parametri per determinare i costi *standard* sono ancora tutti da costruire (salvo quelli generalmente individuati *per relationem*, in materia sanitaria, pedissequamente assunti dal Patto per la Salute 2010-2012) e, quando ciò avverrà, si dovrebbe tenere conto di tutte le variabili possibili, per esempio: della dimensione dei territori degli enti destinatari, delle loro condizioni fisiche e socio-economiche e delle caratteristiche delle popolazioni interessate, che si renderanno destinatarie/beneficiarie della eventuale perequazione compensativa, garante dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

d) La perequazione[29] ha rappresentato e rappresenterà uno dei problemi, forse il primo, da risolvere nel sistema del finanziamento pubblico, caratterizzato dalla novellata Costituzione, perché da essa dipenderà la corretta erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti i cosiddetti diritti di cittadinanza, unitaria e sociale, da assicurare ovunque, comunque e a chiunque, nonché il regolare esercizio delle funzioni fondamentali dei livelli di governo locale[30]. Nei suoi confronti andava e va dedicata, pertanto, la maggiore attenzione possibile, in sede di adozione dei provvedimenti applicativi, e non già riservato - così come avvenuto con l'ipotesi legislativa *omnibus* licenziata dal Governo, in via preliminare, il 5 ottobre 2010, inconcepibilmente condivisa dalla Conferenza Unificata il 16 dicembre successivo - un mero disciplinare enunciativo. Ciò in considerazione della sua diretta ricaduta sulle condizioni di vita reale della collettività nazionale, soprattutto di quella fiscalmente più povera.

D'altronde, la perequazione ha rappresentato, dai suoi primi accenni normativi, l'argomento principale di confronto instauratosi nel Paese, tra costituzionalisti e studiosi della materia, a cominciare dal suo esordio normativo (d.lgs. 56/00), continuando per il Ddl licenziato dal governo Prodi, per finire alla proposta Calderoli, antesignana dell'attuale legge delega[31].

---

[29] Jorio E., *La perequazione nel ddl delega di attuazione del federalismo fiscale licenziato dal Governo il 3 agosto 2007*, in www.federalismi.it, n. 18, 2007; Liberati P., *Il sistema perequativo*, in Cerri A., Galeotti G., Stancati P. (a cura di) *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Roma, 2010.

[30] Covino F., *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008.

[31] Arachi G., Liberati P., *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in I Quaderni Italianieuropei, Roma, n. 1, 2009.

Il definitivo testo di quest'ultima ha mitigato alcuni dubbi di costituzionalità mossi all'indirizzo del Ddl condiviso dal trascorso Governo, ma ne ha confermato altri e ne ha suscitato di nuovi.

Esso ha insediato due diverse tipologie di perequazione. La prima, destinata a tutti i livelli di governo *sub*-statale per garantire l'integrale copertura dei loro rispettivi fabbisogni *standard*, valorizzati attraverso i cosiddetti costi/fabbisogni *standard*, rispettivamente riferibili alle prestazioni essenziali e alle funzioni fondamentali degli enti locali, riconducibili all'articolo 117, comma secondo, lettere *m*) e *p*), della Costituzione. La seconda, finalizzata ad assicurare le residuali "altre funzioni", ovverosia le spese diverse da quelle riferite ai suddetti compiti fondamentali della Pubblica Amministrazione locale, ma comunque necessarie al suo ordinario funzionamento, attraverso il potenziale livellamento ovvero l'omogeneizzazione delle differenti capacità fiscali dei diversi territori. Una soluzione, quest'ultima, che - proprio perché non garantisce l'intera copertura della totalità delle funzioni - sembra, a parere di molti, non essere in linea con la disposizione di cui al comma quarto dell'articolo 119 della Costituzione che prescrive alle risorse ordinarie (tributi, compartecipazioni al gettito erariale e quote di fondo perequativo) la *mission* "di finanziarie integralmente le funzioni pubbliche" attribuite a regioni, città metropolitane, province e comuni.

Dunque, un doppio percorso perequativo, che la legge delega ha sancito di esercitare attraverso tre distinti fondi (*rectius*, quattro) destinati ad altrettanti destinatari istituzionali: uno per le regioni, un altro per le province e le città metropolitane e un altro, ancora, per i comuni.

Quello a favore delle regioni è stato individuato nell'articolo 9, in quasi armonia con quanto sancito dal novellato articolo 119, comma terzo, della Carta. A ben vedere, una emulazione parziale rispetto al testo della Costituzione, perché scompare il riferimento ai "territori" quali beneficiari dell'intervento solidaristico. Una differenza sostanziale che lascia intravedere una qualche difficoltà anche sotto il profilo dell'esame della conformità costituzionale del più attuale assunto legislativo, atteso il fatto che il legislatore di revisione del 2001, con l'individuazione del territorio, piuttosto che della regione, sembrava aver compiuto una scelta ben precisa, per certi versi radicale. Una opzione - quella sancita nella Carta - che rintraccia, del resto, la sua ragione di essere nel soddisfare il maggior bisogno economico, quello riscontrabile in termini assoluti, indipendentemente dal grado di gerarchia istituzionale posseduta dall'ente destinatario. Con questo, il legislatore costituzionale ha ritenuto rilevante la circostanza dell'obiettivo bisogno riferito direttamente al territorio beneficiario, da ritenersi prevalente rispetto al *genus* dell'istituzione destinataria della materiale ridistribuzione perequativa. Un risultato al quale il legislatore ordinario è sembrato, comunque, di voler pervenire attraverso l'intervento combinato dei tre/quattro fondi perequativi istituiti. Dalla loro sinergia dinamica dovrebbe essere, infatti, sostanzialmente garantito lo scopo costituzionale: quello d'intervenire, in ogni modo, sui singoli territori bisognosi di perequazione, ritenuti con minori capacità fiscali per abitante, a cura della perequazione di secondo livello.

Una perequazione, quella sancita dalla legge delega, comunque garante del soddisfacimento dei bisogni al 100% riferiti alla sanità, all'assistenza sociale e all'istruzione - oltre che, in modo seppur limitato, in favore del trasporto pubblico locale - nonché alle funzioni fondamentali attribuite alla Pubblica Amministrazione decentrata locale[32]. Un bisogno,

[32] Covino F., *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, n. 7, 2009.

quest'ultimo, collaborato con gli altri due fondi, da istituire, ai sensi della previsione contenuta nell'articolo 13, nel bilancio delle regioni.

e) Dalla lettera della legge delega si evince la previsione di un sistema unitario di contabilità della Repubblica e di controllo, entrambi garantiti dalla correttezza dei numeri dell'insieme istituzionale. Invero, è da tempo che si avvertiva e si avverte l'esigenza di armonizzare e definire un modello unico di bilancio del sistema pubblico, allo scopo di prevedere verosimilmente, monitorare e rendicontare correttamente la spesa ad esso relativa, anche in relazione ai prescritti obblighi comunitari.
Dunque, a giustificazione di un tale fondato bisogno generale, due improrogabili necessità:
- la prima, di carattere conoscitivo, utile a favorire, attraverso l'applicazione metodologica dei principi della trasparenza e della coerenza delle manifestazioni contabili, la tempestiva riconoscibilità delle incongruenze gestionali e, con questo, una programmazione più accorta e cosciente e un controllo più efficace;
- l'altra, di tipo tecnico-contabile, garante del corretto consolidamento dei relativi conti economico-patrimoniali della Repubblica e, quindi, di una maggiore cura del "tesoro" dell'intero sistema pubblico.

Il tutto destinato ad ottimizzare la gestione della spesa e, con essa, l'erogazione dei servizi fondamentali e delle prestazioni essenziali in favore dei cittadini, ma anche di quelli ad essi non riconducibili. Insomma, l'insediamento di un sistema contabile garante delle sue rappresentazioni, che recuperi il requisito della terzietà reale, rispetto sia alla politica che ai vertici burocratici, resesi spesso responsabili di colpevoli distrazioni e trascuratezze redazionali.

A tutto questo non ha, tuttavia, fatto seguito alcun instaurarsi a regime di un sistema di ragioneria pubblica caratteristica che privilegiasse la costante conoscenza e la corretta tutela del "netto patrimoniale", cui è fondamentalmente ispirata la contabilità economica. Un *deficit* organizzativo-strutturale venutosi a determinare (che continua a persistere, tenuto conto dell'opzione esplicitata nello schema di d.lgs. condiviso, preliminarmente, dal Governo in data 17 dicembre 2010) per una serie di motivi, che per economia esplicativa è bene riassumere in due distinte tipologie, concomitanti e, vicendevolmente, condizionanti.

Il primo, di tipo culturale, ovverosia causato dalle difficoltà ideologico-comportamentali del sistema, nella sua interezza, ad accettare un impianto di contabilità diverso da quello finanziario, tradizionalmente in uso nella Pubblica Amministrazione, di per sé poco avvezza ad ogni modifica radicale della propria organizzazione funzionale, consolidatasi nel tempo.

Il secondo, riferito alla diffusa trascuratezza di garantire la certezza dei conti di cui la Pubblica Amministrazione è istituzionalmente artefice e depositaria. Quel requisito essenziale, strumentale ad assicurare alle comunità amministrate la corretta continuità dei conti pubblici, funzionali a consentire, ovunque, una obiettiva riallocazione dei saldi contabili ereditati dalle generazioni che si sono via via succedute nei diversi livelli di governo pubblico. Un difetto sostanziale che ha reso non poche difficoltà operative, sotto il profilo della irrinunciabile continuità amministrativa, in tema di principi contabili e di criteri estimativi da applicare in fase di elaborazione e redazione dei bilanci di esercizio[33].

A tutto questo è andata ad aggiungersi l'inadeguatezza e l'insufficienza dei controlli, venutasi a determinare a causa di previsioni normative che hanno confezionato un sistema dei controlli caratterizzato da un "groviglio" di competenze, stratificata a più livelli, ove le une si sono sovrapposte alle altre, dimostrandosi così inefficaci, tanto da deresponsabilizzare

[33] Borgonovi E., *Principi contabili: anche nell'amministrazione pubblica?*, Milano, 2004.

ovvero affievolire le responsabilità degli organi interni all'uopo incaricati. Una sorta, insomma, di scarica-barile, una elusione degli adempimenti relativi, che ha fatto sì che i controlli sistematici divenissero strutturalmente improduttivi[34]. Una situazione resasi possibile anche grazie ad un esagerato proliferare di procedure, perlopiù insignificanti, e/o di organismi di controllo, i quali si sono, il più delle volte, sovrapposti e ancora si sovrappongono nell'esercizio delle loro competenze, fornendo plausibili alibi alla mancata applicazione delle regole, finanche più elementari, in tema di formazione dei conti[35].

Nel concludere, non si può prescindere dall'accennare ad un rilevante limite della legge di delegazione. Esso è da individuarsi nella grave sottostima, tanto da non accennarne affatto, del debito consolidato delle regioni, soprattutto di quello rendicontato *ex post* in materia sanitaria[36]. Un problema, questo, che determinerà non poche difficoltà gestionali, attesa l'esigenza improrogabile di dovere fare fronte ai pagamenti del debito arretrato. Un *handicap* economico rilevante, considerati i valori miliardari in gioco, nei confronti del quale sono state peraltro individuate misure di ripianamento di lunghissimo periodo (esempio: mutui trentennali), incidenti sull'ordinario futuro funzionamento del federalismo fiscale, specie per le regioni invase dal debito relativo[37].

4. *Il prodotto legislativo attuativo del 2010*[38]

Il migliore auspicio per il 2011 è che si possano realizzare e/o completare quelle riforme strutturali indispensabili per conseguire la qualità delle prestazioni della Pubblica Amministrazione a tutti i suoi livelli, per rilanciare concretamente l'economia e mettere, dunque, al riparo il Paese dai disastri prodotti sino ad oggi, sia in termini di mancato contenimento dei *deficit* correnti che di determinazione del debito pubblico. Due obiettivi, questi ultimi, pretesi dall'Unione Europea, che ha peraltro respinto ogni ipotesi di europeizzazione, ancorché parziale, dei debiti pubblici, rinviando il compito ai singoli Stati membri di ricercare soluzioni economiche esclusivamente nell'ambito delle politiche interne[39]. Si profilano, pertanto, all'orizzonte sacrifici consistenti a carico della collettività nazionale che, si pretende, siano controbilanciati dal necessario processo di moralizzazione della politica e del governo delle spesa pubblica, entrambi penalizzanti per l'economia, anche privata, e per lo spessore quali-quantitativo delle prestazioni/servizi da rendere ai cittadini, fino ad oggi mortificati in tal senso.

L'anno appena finito non è stato affatto positivo al riguardo, seppure si è caratterizzato per l'approvazione sul filo di lana (22 dicembre) del decreto legislativo che reca il nuovo Codice dell'amministrazione digitale, che supera quello varato nel 2005 (n.82/05), e per la doverosa accelerazione del processo di definizione della riforma della finanza pubblica e del sistema tributario.

---

[34] Jorio E., *op. cit.*, Milano, 2006.

[35] Per una esaustiva rimodulazione delle competenze della R.G.S. e della Corte dei conti si rinvia a Lanzillotta L. (a cura di), *Gli strumenti di governo e coordinamento dei conti pubblici*, in www.astrid-online.it, 2005; Jorio E., *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Rimini, 2007.

[36] Jorio E., *Uno strumento per i costi standard a tutela dell'estinzione del debito pregresso delle regioni*, www.astrid.eu, n. 14, 2010.

[37] Jorio E., *Federalismo fiscale: la verità, prima di tutto, e poi gli strumenti del cambiamento*, www.federalismi.it, n. 13, 2010.

[38] Bassanini F., *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, www.astrid.eu, 2010; Jorio E., *Il federalismo fiscale: i contenuti della relazione Tremonti*, www.federalismi.it, n. 14, 2010; Causi M., *L'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale*, Seminario Facoltà di Economia "Federico Caffè" Università Roma Tre, 15 ottobre 2010, in www.astrid.eu, n. 1, 2011.

[39]Pelanda C., *L'Italia abbandonata dall'Ue. Ecco come si può salvare*, www.sussidiario.net, 21 dicembre 2010.

Sono stati dodici mesi massimamente spesi all'insegna della conflittualità politica, esasperata a tal punto da dissipare, in termini di riforma applicata, la positività derivante dalle astensioni (del PD) e dai voti favorevoli (di IDV) delle opposizioni che avevano assicurato nel 2009 l'approvazione in Parlamento della legge 42, introduttiva del "federalismo fiscale".

Di conseguenza - al di là delle quasi ordinarie misure individuate nella cosiddetta "manovra estiva" (D.L. 78/2010 convertito nella L. 112/2010) e nella legge di stabilità per il 2011 (L. 220/2010) -, il 2010 sarà ricordato per due eventi legislativi:

- quello finalizzato a garantire, attraverso la digitalizzazione dell'azione amministrativa complessiva, l'obiettività del suo operato e la certezza dei suoi risultati, in termini di effettività e risparmio, da conseguire riconoscendo ai cittadini e alle imprese dei veri e propri diritti in materia di corretto e spedito uso delle tecnologie digitali, messe al servizio esclusivo del processo di comunicazione verso e dalla pubblica amministrazione;
- quello che ha caratterizzato il percorso attuativo del novellato art. 119 della Costituzione, ovverosia quell'attività legislativa esercitata, da parte del Governo, in forza delle deleghe rilasciate in suo favore dal Parlamento, a mente dell'art. 76 della Carta, per l'applicazione della legge 42/09[40].

Quanto a quest'ultimo adempimento legislativo, dettato dall'anzidetta legge di delegazione, alcuni dei provvedimenti attuativi sono stati perfezionati, mentre altri sono stati adottati dall'Esecutivo soltanto in via preliminare.

Per una migliore rappresentazione di quanto accaduto, è appena il caso di sottolineare gli esiti di un siffatto *iter* legislativo.

I decreti delegati, divenuti già norme cogenti e, in quanto tali, resisi ordinariamente operativi, sono stati tre:

1) il primo, quello riguardante il cosiddetto federalismo demaniale, che è stato pubblicato sulla G.U. (serie generale, n. 134 dell'11 giugno 2010) con il n. 85 del 28 maggio 2010[41];
2) il secondo, quello recante l'ordinamento di Roma Capitale, che è stato rubricato al n. 156 del 17 settembre 2010 (G.U., serie generale, n. 219 del 18 settembre 2010);
3) il terzo, afferente la definizione dei criteri per la individuazione dei fabbisogni *standard* dei comuni e delle province, identificato nel decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 (G.U., serie generale, n. 294 del 17 dicembre 2010[42].

---

[40]Jorio E., Gambino S., D'Ignazio G., *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; Ferrara A. e Salerno G. M. (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010; SVIMEZ Quaderni, Il federalismo fiscale, Roma, 2009; Serrentino R., *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009; Cerri A., Galeotti G., Stancati P. (a cura di), Federalismo fiscale tra diritto ed economia, Roma, 2009; Jorio E., *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, www.federalismi.it, n. 8, 2009; Puzzo F., *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, www.astrid.eu, n. 9, 2009.

[41]Antonini L., *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, www.federalismi.it, n. 25, 2009; Buglione E., *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, www.crusoe.it, 2010; Pizzetti F., *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale'ben temperato'*, www.astrid.eu, 2010; Nicotra V., Pizzetti F., *Federalismo demaniale: il primo passo nell'attuazione del federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; Scuto F., *Il 'federalismo patrimoniale' come primo atto del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; Zanardi A., *Federalismo demaniale à la carte*, www.lavoce.info, 2010; Stumpo A.R., *Il federalismo demaniale tra economia e diritto*, www.centroriformastato.org, 2010.

[42] Pozzoli S., *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto*, www.astrid.eu, n. 1, 2011; Causi M., *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, www.astrid.eu, 2010.

In una diversa scansione del previsto procedimento legislativo risultano essere, invece, gli schemi degli altri provvedimenti attuativi, licenziati preliminarmente dal Governo. Invero, gli stessi vengono oggi a trovarsi in posizione procedurale asimmetrica, in quanto attualmente sottoposti ai diversi esami della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari, rispettivamente, propedeutici alla formalizzazione della prescritta intesa e al rilascio dei previsti pareri.
Tali provvedimenti *in itinere*[43] riguardano, nel rigoroso rispetto cronologico:

- l'autonomia impositiva dei comuni e delle province, disciplinata nel testo (pre)legislativo noto come federalismo fiscale municipale, licenziato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il 3 agosto 2010, nei confronti del quale la Conferenza Unificata ha preso atto, nella seduta del 28 ottobre successivo, della "mancata intesa", non essendosi realizzate "le condizioni di assenso per il perfezionamento" della stessa;
- quello *omnibus*, condiviso dal Governo il 5 ottobre 2010, al quale ha dato recentemente l'*ok* la Conferenza Unificata (16 dicembre 2010), riguardante l'autonomia finanziaria delle regioni e delle province, il sistema perequativo e i costi/fabbisogni *standard* nel settore della sanità[44];
- le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 16 della legge 42/09, attuativo del quinto comma del novellato art. 119 della Costituzione, assunto dal Governo il 26 novembre 2010. Tale ipotesi legislativa delegata è stata accompagnata dall'adozione coeva di un decreto interministeriale sulla perequazione infrastrutturale, di cui all'art. 22 della legge di delegazione 42/09, disciplinante il percorso ricognitivo degli interventi relativi, da effettuarsi attraverso il confronto della consistenza del capitale pubblico, alla data del 31 dicembre 2010, con "il livello richiesto per conseguire in un orizzonte di medio periodo livelli di sviluppo economico e di benessere omogenei fra i territori del Paese";
- le sanzioni e le premialità, rispettivamente, sancite a carico e in favore dei governatori e degli amministratori locali inadempienti (sindaci e presidenti di province), ivi compreso il fallimento politico e la previsione dell'inventario di fine legislatura o mandato, insediati nell'ipotesi legislativa dell'Esecutivo, approvata il 30 novembre 2010[45];
- l'armonizzazione dei bilanci di regioni, enti locali e sanità, licenziato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 dicembre 2010[46].

A ben vedere, un proficuo lavoro - ampiamente supportato dalla Copaff, presieduta dal prof. Luca Antonini - che soddisfa, in termini quantitativi (sono stati dodici, compreso l'anzidetto DM, i temi argomentativi definiti, tenuto conto del provvedimento *omnibus* che ne ha disciplinato quattro), le aspettative temporali legislative insite nella legge delega, individuate in armonia con il dettato costituzionale, che pretendono la conclusione del percorso attuativo delegato entro il 21 di maggio 2011.

---

[43] Zanardi A., *E' ancora lunga la strada dell'Italia federale*, www.lavoce.info, 2011.
[44] Buglione E., Jorio E., *Schema di "Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in Ferrara A. e Salerno G. M. (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010; Jorio E., *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle regioni e delle province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, www.astrid.eu, n. 18, 2010.
[45] Bin R., *I governi locali saranno responsabili per la gestione finanziaria: e quello centrale?*, www.astrid.eu, 2010; Jorio E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato 'sanzioni e premialità'*, www.federalismi.it, n. 23, 2010.
[46] Jorio E., *La nuova "contabilità" della salute*, IlSole24Ore-Sanità, n. 2, 2011.

Per altri versi, invece, il prodotto legislativo e quello ad esso preparatorio lasciano un po' a desiderare, arrivando finanche a rendere verosimilmente lesi alcuni precetti costituzionali. Le perplessità di merito afferiscono i contenuti della gran parte dei provvedimenti, dal momento che sono apparsi semplicemente enunciativi e, in quanto tali, introduttivi di soli principi e criteri, pertanto bisognosi di ulteriori e numerosi provvedimenti applicativi, indispensabili per disciplinare compiutamente le materie di specifico riferimento.

4.1 Quello ancora in itinere: la determinazione dei fabbisogni standard *degli enti locali*

Invero, molte sono state le critiche mosse nei confronti degli schemi adottati, ma anche dei provvedimenti legislativi divenuti tali con l'approvazione definitiva del Governo, specie nei confronti di quello che ha determinato il processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali (d.lgs. 85/2010). Esso è, infatti, sembrato ricco di enunciazioni esclusivamente teoriche, considerato che non ha fissato nulla di concreto in termini di fattivo funzionamento dei comuni e delle province - ovverosia in relazione al loro adempimento pubblico di rendere esigibili ai cittadini le prestazioni/servizi derivanti dall'esercizio delle loro funzioni fondamentali, di cui all'art. 117, comma primo, lettera p) -, limitandosi, in proposito, a stabilire i compiti istituzionali provvisori degli stessi fino a quando entrerà in vigore il cosiddetto "Codice delle autonomie", incomprensibilmente messo da parte dall'agenda politico-parlamentare. Ha rinviato il tutto all'esito di un percorso elaborativo, delegato alla SOSE (la società che si occupa dei ben noti studi di settore, per conto del MEF, di proprietà di quest'ultimo per l'88% e per il restante 12% della Banca d'Italia), per la costruzione dei fabbisogni *standard*, da ritenersi il risultato valoriale ottimale, garante del corretto funzionamento a regime dei comuni e delle province che emergerà a conclusione di un sofisticato processo metodologico, sostanzialmente quello già in uso da decenni per la determinazione, per l'appunto, degli studi di settore.

4.2 *L'ipotesi di decreto attuativo sulla autonomia regione e provinciale, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni* standard *nella sanità*

Una contestazione - quella generalmente mossa nei confronti delle diverse "proposte" legislative di essere caratterizzati da mere dichiarazioni di principi e criteri generali, senza disporre alcunché di definitivamente risolutivo nella materia - dai più riferita anche nei confronti dello schema di decreto legislativo riguardante l'autonomia finanziaria delle regioni e delle province, la perequazione e la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* inerenti la sanità, recentemente condiviso - come detto - in sede di Conferenza Unificata e attualmente all'esame delle previste Commissioni parlamentari per l'espressione dei relativi pareri. Una eccezione critica condivisibile per la parte dedicata ai costi e fabbisogni *standard* nel settore della sanità, meno per quella che riguarda, invece, la parte dello schema di decreto legislativo che si occupa della fiscalità delle regioni e delle province.

Proprio per questo motivo, attesa la sua più diffusa condivisione, occorrerebbe rappresentarne meglio i contenuti, quantomeno di massima.

4.2.1 *Le entrate tributarie regionali*

Le entrate tributarie regionali saranno costituite da tributi "propri", manovrabili da parte delle medesime regioni, e da compartecipazioni "geografiche" a tributi erariali, attribuite in rapporto a quanto prodotto nel loro territorio, a loro volta distinti in "derivati", perché istituiti e, in parte, disciplinati con legge dello Stato, e in "autonomi", in quanto istituiti e regolati con legge regionale[47]. Questi ultimi potranno essere imposti dalle regioni (art. 25), in relazione a presupposti

---

[47] Buglione E., Jorio E., *Schema di "Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore*

non assoggettati ad imposizione da parte dello Stato, e destinati a concorrere al finanziamento delle spese *extra*-Lep, ovverosia potranno finanziare prestazioni e servizi non essenziali, compensando le perdite degli introiti tributari riferibili a tributi cancellati a seguito dell'intervenuta ridistribuzione delle destinazioni fiscali.

L'ipotesi legislativa, oltre che a sopprimere alcuni degli attuali tributi propri derivati, introduce alcune importanti novità in tema di addizionale irpef, di irap e di tassa automobilistica. Allo stesso modo interviene in materia di compartecipazioni, sopprimendo, dal 2012, quella al gettito dell'accisa sulla benzina, trasferita alle province (art. 7, terzo comma) e introducendo quella al gettito territoriale dell'iva.

Quanto all'addizionale irpef, il "provvedimento" incide sull'aliquota base (art. 2). Essa sarà, inizialmente, quella attuale (0,9%). Dal 2012 dovrà essere maggiorata, sì da compensare il difetto di entrata derivante dai trasferimenti dello Stato alle regioni aventi carattere di generalità , soppressi in base all'art.6, e del gettito della compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, trasferita alle province.

In relazione alla sua manovrabilità (art. 5), le regioni potranno elevare l'aliquota di base fino all'2,1% dal 2015 in poi, intervallata da due incrementi annuali progressivi (0.5% fino al 2013 e 1,1% per il 2014), anche in termini differenziati, scanditi per qualità e livelli di reddito imponibile.
Per tali incrementi sono state previste alcune condizioni di ammissibilità. L'incremento del relativo tributo non potrà esuberare lo 0,5% qualora sia stata disposta la riduzione dell'irap ovvero per i primi due scaglioni di reddito, a carico dei titolari di redditi da lavoro dipendente e da pensione.

In relazione alla *potestas* regionale di introdurre aliquote differenziate, esse potranno prevedere detrazioni in favore delle famiglie, maggiorando quelle statali, nonché detrazioni in sostituzione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale, accollando la perdita di gettito al bilancio regionale.

In riferimento al gettito, l'ipotesi governativa prevede che quello derivante dall'aliquota base, "calcolato a base imponibile uniforme" da definire, andrà destinato alle spese afferenti i livelli essenziali delle prestazioni riguardanti la sanità, l'assistenza sociale, le spese amministrative dell'istruzione scolastica e il trasporto pubblico locale, per la spesa in conto capitale (art. 11, primo e secondo comma). Quello restante alle cosiddette "altre spese", ovverosia a quelle residuali rispetto alla protezione di copertura finanziaria assicurata ai Lep (art. 11, quarto comma).

Quanto all'irap, l'aliquota di base resterà quella attualmente in vigore (3,90%), aumentabile o riducibile nell'aliquota di base dell'1% . Le regioni potranno anche azzerare l'imposta, ovviamente con oneri esclusivi al loro carico. In tale ipotesi, verrà interdetta ogni manovra intesa ad incrementare l'addizionale irpef oltre lo 0,5% rispetto all'aliquota di base (art. 4).

Il gettito derivante dall'aliquota base (o quello derivante dalle aliquote maggiorate per far fronte ai *deficit* sanitari) è destinato a sostenere i Lep (art. 11, primo e secondo comma), mentre la parte restante alle "altre spese" (art. 11, quarto comma)

La tassa automobilistica rimane invariata. Verrebbe invece introdotta la compartecipazione geografica all'iva.

Quest'ultima - intendendo per tale la compartecipazione al gettito dell'iva di antica concezione (d.lgs. 56/00, attuativo della legge delega 133/99) - entrerebbe in vigore a partire dal 2014, con una fase sperimentale di riparto teorico da esercitarsi sin dal 2013. L'aliquota di compartecipazione sarà individuata nella porzione percentuale sufficiente ad assicurare ad una regione un gettito che, sommato a quello *standard* degli altri tributi propri devoluti, destinati al finanziamento delle spese

---

sanitario, in Ferrara A. e Salerno G. M. (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010.

per i Lep (addizionale irpef e irap), riesca a coprire il fabbisogno stimato per esercitare correttamente tali funzioni (art. 3 e art. 11, terzo comma). Qualora il gettito effettivo dovesse risultare inferiore alle previsioni di copertura, sarà compito dello Stato provvedere ad un incremento del gettito pari alla differenza. Viceversa, il maggior gettito effettivo sarà acquisito dallo Stato (art. 11, sesto comma)

4.2.2 Le entrate tributarie delle province

La formulazione normativa del legislatore delegato, in tema di finanziamento delle province, cela, di fatto, la sua volontà repressa di cancellare dall'ordinamento una siffatta tipologia di ente locale, dal momento che non ha profuso sforzo alcuno per individuare fonti di finanziamento più articolate, limitandosi a rintracciarle tra i soli tributi connessi al trasporto su gomma. Un progetto annunciato e ampiamente condiviso, quello di abrogare le province, poi messo da parte, per la cui realizzazione necessiterebbe, tra l'altro, un intervento di ben altra portata legislativa, per l'appunto, di rango costituzionale.

Dal 2012 in poi sarà, pertanto, devoluta alle medesime - a mo' di tributo derivato - l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile, derivante dalla circolazione dei veicoli a motore, fatta eccezione per i ciclomotori, che è pari al 12,5%. Una imposta che potrà essere incrementata, a cura delle amministrazioni provinciali, a decorrere dal 2014, in una misura tuttavia non superiore al 2,5%.

Alle province viene, quindi, rimesso l'obbligo di accertamento delle violazioni relative e sancita l'opportunità di stipulare convenzioni con l'Agenzia delle entrate per l'espletamento di tutta l'attività di liquidazione, accertamento, riscossione degli anzidetti tributi, nonché quella riguardante il relativo contenzioso.

Con la medesima decorrenza (2012), alle province delle regioni a statuto ordinario competerà - in perfetta coerenza argomentativa con la tassazione devolutale gravante sull'autotrasporto su gomma - una compartecipazione all'accisa sulla benzina nell'aliquota che sarà determinata, con un apposito d.P.C.M., a titolo di compensazione dei trasferimenti statali che saranno soppressi da un prossimo omologo provvedimento *ad hoc* da adottarsi a cura del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Dallo stesso 2012 sarà di esclusiva spettanza dello Stato l'addizionale provinciale all'accisa sull'energia elettrica, a tutt'oggi in godimento delle amministrazioni provinciali.

Dall'anno successivo (2013), ogni regione provvederà, *sua sponte*, a sopprimere tutti i trasferimenti di parte corrente, comunque, disposti in favore delle province per il finanziamento delle loro spese ordinarie. A fronte di una tale soppressione, le regioni, ovviamente a statuto ordinario, avranno l'obbligo di individuare, con un proprio atto amministrativo ampiamente concertato con le province del loro rispettivo territorio, una loro compartecipazione alla tassa automobilistica sugli autoveicoli, da determinare in una misura almeno corrispondente ai soppressi trasferimenti.

Le province saranno finanziariamente collaborate, sino all'attivazione di quello ordinario individuato dall'art. 13 della legge 42/09, da un "Fondo sperimentale di riequilibrio", finalizzato a contribuire progressivamente all'assunzione a regime della loro autonomia di entrata, alimentato dalla suddetta compartecipazione all'accisa sulla benzina.

Quanto all'individuazione dei fabbisogni *standard* definitivi, è fatto esplicito e ovvio rinvio all'approvazione da parte del Parlamento del Codice dell'Autonomie, ad oggi in corso di rallentato esame.

4.2.3 La perequazione

All'indirizzo del medesimo schema di decreto legislativo appare largamente motivata una eccezione di peso costituzionale, attesa la intervenuta moltiplicazione dei fondi perequativi[48]. In buona sostanza, il legislatore di attuazione dell'art. 119 della Costituzione ha ritenuto scomporre e raddoppiare (artt. 9 e 13 della 42/09, nonché artt. 11 e 19 del richiamato schema di d.lgs.) il fondo perequativo statale, individuato dalla novellata Costituzione, e finalizzarne le risorse, quasi a volerle vincolare per materia e destinatari istituzionali. Non solo, ha anche istituito altri due fondi perequativi di secondo livello (art. 13 della 42/09 e art. 19 dell'anzidetto schema di d.lgs.) da insediare nei bilanci regionali, uno per i comuni e l'altro per le province e città metropolitane, accentuando, in questo modo, la sua volontà di perseguire la separatezza piuttosto che l'unità della rete assistenziale, indispensabile per rendere monolitico il Paese. Con tutto questo si è, sostanzialmente, mantenuto diviso ciò che occorreva, invece, unire sino a fonderlo, ponendo, tra l'altro, le basi per una sorta di corto circuito del sistema redistributivo solidale, sia in termini di procacciamento delle fonti finanziarie fiscali che di destinazione finale delle risorse perequative.
A fronte, infatti, del fondo perequativo statale, di cui all'art. 9, destinato alla sanità regionale, la legge 42/09 ne ha individuato un altro nel successivo art. 13, anch'esso nazionale. Quest'ultimo da rendersi operativo attraverso due ulteriori fondi *sub*-statali, da istituire nel bilancio delle regioni, ovviamente con apposite leggi, di cui uno per i comuni e l'altro per le province e città metropolitane ricadenti nei loro territori.
E' di tutta evidenza che le previsioni attuative dell'art. 119 della Carta sconvolgono il dettato costituzionale che affida ad un (unico) fondo perequativo, senza alcun vincolo di destinazione, la redistribuzione solidale verticale da attribuire ai territori con minore capacità fiscale per abitante.
La prescrizione normativa di attuazione, analizzata nella sua interezza (quindi, ivi compreso lo schema di decreto delegato, ancora all'esame parlamentare), sovrascrive, dunque, la portata del dettato costituzionale, "arricchendola" (oltre ogni ragionevole misura) di "numerosi" fondi perequativi. Invero, tale previsione aggiunge un fondo statale in più, rispetto a quello previsto dalla Costituzione, e istituisce, nel bilancio, delle regioni gli anzidetti altri due fondi perequativi, destinati agli enti locali
di loro competenza. Ne insedia, quindi, quattro, a fronte dell'unico previsto dalla Carta fondamentale.
Di primo acchito, tale opzione legislativa, di prevedere una pluralità di fondi perequativi nell'ordinamento, piuttosto che limitare l'esistenza a quello (unico) costituzionalmente previsto, appare sintomatica di un comprensibile disagio nell'individuare una formula dinamica alternativa, idonea a individuare e circoscrivere altrimenti il "territorio con minore capacità fiscale per abitante", cui fare pervenire concretamente le risorse perequative. Ciò in rigida e doverosa armonia con quanto sancito dalla Costituzione che, al comma terzo dell'art. 119, individua - come detto - l'esistenza di un unico fondo perequativo, in quanto tale senza alcun vincolo di destinazione, attraverso il quale soddisfare l'esigenza di incrementare le risorse "proprie" delle regioni di quanto necessario per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Pertanto, la scelta effettuata del legislatore di attuazione "violenta" letteralmente il dettato della Carta, legittimando ragionevoli eccezioni di incostituzionalità, in relazione ai commi terzo e quarto del novellato art. 119 della Costituzione. Una opzione, questa, che peraltro non concorre a fornire quella immagine unitaria della finanza pubblica, individuata nella *ratio* del revisore costituzionale del 2001, tanto da rendere difficile il conseguimento del principale obiettivo della legge attuativa del federalismo fiscale. Invero, essa contribuirà a segmentarla quanto di più non si potrebbe e, con questo, impedirà

[48] Jorio E., *Il federalismo fiscale e l'assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli. Una eccezione di incostituzionalità*, www.astrid.eu, n. 21, 2010.

il crearsi dell'unicità della filiera delle prestazioni/servizi, afferenti i diritti civili e sociali, da rendere ai cittadini in stretto regime di collaborazione istituzionale.

Quanto al percorso parlamentare, sostanzialmente "confermativo" di quello conclusosi con il licenziamento, in via preliminare, da parte del Governo, perfezionatosi il 5 ottobre 2010, è appena il caso di precisare che la predetta Intesa, favorevolmente conseguita il trascorso 16 dicembre in sede di Conferenza Unificata, ha prodotto un testo, ivi concordato *sub condicione* tra l'Esecutivo e la rappresentanza del sistema autonomistico, sensibilmente emendato. Sono stati, infatti, condivisi 44 emendamenti, alcuni introduttivi di nuovi precetti, per l'esattezza cinque (articoli 1-*bis*, 7-*bis*, *ter* e *quater*, 20-*bis*)[49]. In merito alle novità convenute - che il Governo potrebbe, quantomeno formalmente, fare a meno di tenerle nel dovuto conto, dal momento che la legge di delegazione, che ha regolato l'*iter* parlamentare, non gli impedirebbe di farlo nel perfezionare l'approvazione definitiva del provvedimento relativo -, esse riguardano principalmente l'esercizio dell'autonomia fiscale delle regioni. Più precisamente, sanciscono, tra l'altro, che l'anzidetta autonomia:

- "deve essere compatibile con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita" (art. 1-*bis*), un modo, questo, per ribadire la indispensabilità della coerenza delle politiche regionali con gli impegni assunti da quella nazionale in sede UE, in termini di controllo del *deficit* corrente e di rientro del debito pubblico, tanto da costituire vincoli inderogabili derivanti dall'ordinamento comunitario;
- sarà collaborata dal riversamento diretto "dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali" individuati nello stesso schema di decreto legislativo (art. 7-*bis*). Una opzione che consentirebbe alle regioni di godere integralmente del prodotto accertato e recuperato, a discapito degli evasori, in relazione alle imposte ad esse devolute (per la compartecipazione iva la determinazione dell'entità è rinviata ad una specifica convenzione da sottoscriversi tra regione e agenzia delle entrate) e, quindi, allo Stato di assicurarsi una partecipazione diretta delle medesime autonomie regionali al processo di lotta concreta all'evasione fiscale.

Nella contemporaneità, è stato condivisa tra Governo e Autonomie la rappresentatività delle tre macroaree nazionali (nord, centro e sud) nella individuazione delle regioni utili alla determinazione dei previsti *benchmark* (art. 22, aggiunta al comma 5), nonché ribadita la esclusione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, dall'applicazione dei costi *standard* e dall'anzidetto *benchmark*, per i quali avranno facoltà di trattare direttamente con lo Stato, tenendo conto di quanto sancito nei loro rispettivi statuti.

4.2.4 Costi/fabbisogni standard *nella sanità*

Un rilievo di merito, su quanto disciplinato dall'ipotesi normativa in esame, va dedicato alla parte in cui la stessa non definisce in alcun modo gli strumenti conoscitivi attraverso i quali dovrà essere definito il cosiddetto costo *standard* e, con esso, garantito il diritto alla salute su tutto il territorio nazionale, preferendo rinviare il tutto a futuri provvedimenti amministrativi.

Il testo governativo chiude la partita dei "costi e fabbisogni standard nel settore sanitario" in soli cinque precetti (artt. 20-24).

L'articolato sancisce, a partire dal 2013, il progressivo superamento dell'attuale criterio di riparto del Fondo sanitario nazionale - fondato sulla quota capitaria valorizzata secondo i correttivi introdotti dalla Finanziaria per il 1996 (art. 1, comma 34) - mediante la predeterminazione dei costi *standard* e dei fabbisogni *standard* per le regioni e le province autonome, obbligate a rendere

[49] Turno R., *Regioni coinvolte nel contrasto all'evasione fiscale*, IlSole24Ore, 4 gennaio 2011.

esigibili ai cittadini i Lep riferiti alla sanità (ma anche all'assistenza sociale per la quale si attende, come per l'istruzione, un'altra disposizione attuativa, seppure allo stato tardiva, tenuto conto della scadenza di maggio 2011 per l'esercizio della delega).

A ben vedere, una trasformazione della metodologia di finanziamento del sistema salutare che si preannuncia radicale, anche se da realizzarsi in modo graduale e progressivo, nell'assoluto e ovvio rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli imposti dalla finanza pubblica.

Per la determinazione annuale dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, il testo del decreto legislativo *in itinere* rinvia (art. 22), come sottolineato, ad un provvedimento amministrativo del ministro della Salute, ampiamente concertato, da adottarsi sentita la neointrodotta Struttura tecnica di cui all'art. 3 del vigente Patto della salute 2010-2012. Individua, all'uopo, un processo formativo del calcolo alquanto complesso, che dovrà, comunque, fare riferimento agli elementi informativi capitalizzati dal NSIS, che fonda le sue radici negli indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale che il legislatore delegato sostanzializza in tre livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria: 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; 51% per l'assistenza distrettuale e 44% per l'assistenza ospedaliera.

Dunque, un procedimento complesso e differito che offre credibilità alle ragioni delle critiche mosse verso l'ipotesi provvedimentale in esame, sotto il profilo della sua estrema teoricità e, per certi versi, di esclusivo rinvio a metodologie esistenti sottoposte ad un *restyling* semplicemente nominalistico[50].

4.3 L'armonizzazione dei bilanci

Lo schema di decreto legislativo sull'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali nel loro complesso, licenziato dal Governo il 17 dicembre scorso, costituisce un tassello importante per il federalismo fiscale. L'ultimo.

Esso insedia il criterio legale di omogeneizzazione dei conti degli enti territoriali, nel rispetto dei principi comunitari del Sec 95, sì da renderli uniformi e comparabili.

Fa però di tutta l'erba un fascio. Comprende, infatti, (al Titolo II) anche i principi contabili e generali e applicati per il settore sanitario che, per la loro peculiarità, avrebbero avuto bisogno di una maggiore cura. Meglio, di un provvedimento *ad hoc*.

L'opzione governativa di fare tutto e insieme ha dimostrato la necessità di proteggersi dalla scadenza decadenziale del 21 maggio 2011, entro cui potere esercitare, salvo proroga legislativa, la delega concessa dal Parlamento (legge 42/09) per l'attuazione del federalismo fiscale. Un risultato perseguito con l'intervenuto licenziamento degli schemi dei provvedimenti delegati prima del Natale 2010, attesa (quasi per tutti) la compatibilità dei termini a disposizione per l'acquisizione dei previsti pareri parlamentari, peraltro non vincolanti.

La scelta effettuata dal Governo in materia di contabilità della salute (artt. 19-34) se:

- da una parte - è intesa a sancire precisi obblighi (*rectius*, principi fondamentali) posti a carico degli enti coinvolti, a vario titolo, nella gestione della spesa finanziata con le risorse destinate al Servizio Sanitario Nazionale;
- dall'altra, modifica poco rispetto all'esistente, molto precario in termini di risultati.

Il sistema dei conti della salute andava perfezionato a tal punto da impedire le disattenzioni ministeriali e regionali che hanno prodotto fino ad oggi l'ingigantirsi del relativo debito pregresso, venuto fuori senza che nessuno se ne fosse "accorto" per anni.

Il suo limite ideologico è rappresentato dal supporre di disciplinare il cambiamento lasciando pressoché le cose così come sono. Rispetto all'attuale emerge una sola novità. E' rappresentata

[50] Zanardi A., *Il nuovo fisco regionale? Quello di prima*, www.lavoce.info, 2010.

dall'obbligo delle regioni di individuare, per la gestione delle spese cosiddette accentrate (*rectius*, riservate alla propria esclusiva competenza), uno specifico centro di responsabilità "deputato alla tenuta di una contabilità di tipo economico-patrimoniale atta a rilevare" quanto serve a rappresentare i rapporti che stanno alla base dei numeri prodotti.

In buona sostanza, si lasciano quasi le stesse regole (e gli stessi moduletti informatici!) per definire annualmente il bilancio (da considerarsi più aggregato che consolidato) della sanità delle regioni. Quello strumento che ha prodotto alle stesse tanti problemi nella rendicontazione, nei trascorsi esercizi, dei loro disavanzi correnti, che sono stati causa degli ingenti debiti pregressi, accumulati più o meno consapevolmente.

Una novità positiva è, tuttavia, rappresentata dall'importanza che lo schema di decreto delegato attribuisce al netto patrimoniale "consolidato". Un modo per avere costante contezza, a scapito di ogni sorpresa, del "tesoro" capitalizzato da ogni regione.

4.4 La fiscalità municipale: un incidente interpretativo e gli emendamenti dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata[51]

In relazione, infine, allo schema di decreto legislativo che intenderebbe disciplinare l'autonomia fiscale dei comuni con l'introduzione della cosiddetta IMU (distinta, nell'art. 3, in imposta comunale propria e secondaria facoltativa che dovrebbero, rispettivamente, comprendere, tra l'altro, l'ici, l'addizionale irpef, l'imposta di registro, eccetera, nonché, per quanto riguarda la seconda, la tosap, la cosap, la tassa di pubblicità, eccetera), si è recentemente formato un animato confronto politico-istituzionale, incentratosi soprattutto sulla ventilata inidoneità e insufficienza di devolvere in favore delle amministrazioni comunali il prodotto della fiscalità immobiliare. Un confronto, invero, deludente, perché dimostrativo di una sottovalutazione di fondo della politica e delle istituzioni, coinvolte a diverso titolo, nei confronti del federalismo fiscale, ma soprattutto del contenuto dei suoi riferimenti normativi, dei quali molti sembrano essere addirittura all'oscuro, salvo a conoscerli quasi per sentito dire.

Un siffatto problema - in una all'ingiustificato distacco verso la problematica relativa che si è innaturalmente consolidato a tutti i livelli, sia a quelli ordinariamente critici della *élite* culturale che a quello rappresentativo delle diverse collettività regionali, reali destinatarie finali dei provvedimenti - ha determinato un clima di sostanziale disinformazione sul tema specifico, estesa anche alla quasi totalità delle istituzioni. Ciò è avvenuto per l'indisturbato formarsi di quel fenomeno che potrebbe essere denominato di "delega eccessiva", ove il rapporto tra rappresentante e rappresentato si è così male stabilizzato negli anni da generare pericolosi vizi comportamentali, tali da incidere sul corretto esercizio da parte dei cittadini delle loro prerogative costituzionali. A tutto questo anomalo percorso è corrisposto un processo legislativo anch'esso viziato, in quanto ha fatto assumere agli eletti, per esempio nei consessi legislativi, l'abitudine di definire il loro prodotto normativo indipendentemente dai bisogni espressi dalla collettività da soddisfare e dalle riforme indispensabili al maggiore e migliore godimento dei diritti fondamentali. Un problema, questo, che ha determinato il vezzo, in capo agli anzidetti rappresentanti politici, di agire troppo liberamente e a prescindere da tutto e da tutti, come se fossero titolari di una delega rilasciata in loro favore dai rappresentati con promessa di *rato* e *valido*, quindi da non rendicontare. Insomma, con il tempo e con il continuo perpetrarsi delle "assoluzioni", spesso inconsapevoli, dei cittadini rispetto alle manchevolezze legislative degli eletti, si è venuto a realizzare l'esatto contrario di quello che il mandato elettorale sottintende costituzionalmente e, quindi, ad evidenziarsi il problema nei

[51] Zanardi A., *La riforma della fiscalità comunale*, nota presentata alla Commissione bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale nel dicembre 2010, www.astrid.eu, 2010.

confronti del quale il federalismo fiscale si propone come soluzione, in termini di diretta responsabilità dei rappresentanti.

Una tale situazione di irresponsabile disinteresse ha reso preminente la spettacolarizzazione dell'intera vicenda, sino a farla sembrare e, dunque, divenire una battaglia tra il nord e il sud, tra sensibili e insensibili alle tematiche del mezzogiorno, tra paladini celtici e invasori, piuttosto che il modo per riformare al meglio la finanza pubblica e il sistema tributario in linea con il vigente dettato costituzionale.

Tutto questo ha comportato l'assenza di un dialogo conoscitivo di buon livello, funzionale a fare assumere ai cittadini la contezza del fenomeno e a comprendere le corrette ragioni di un tale irrinviabile cambiamento, che altro non è che la naturale attuazione di quanto deciso *bipartisan* con l'approvazione della legge 42/09. Una legge che costituisce, peraltro, la versione migliorata di quanto omologamente già licenziato dal governo Prodi il 3 agosto 2007.

In questi giorni, la prova di quanto appena detto. L'accertamento del mancato approfondimento sulla materia si è, infatti, formalizzato, a più livelli, a seguito della pubblicazione della ricerca effettuata dal senatore Marco Stradiotto sulla "Proiezione degli effetti sui singoli comuni capoluoghi di provincia: chi ci perde e chi ci guadagna?". I risultati prodotti hanno, difatti, occupato tutti i *media* e sollevato una generale preoccupazione dei cittadini, ingenerando una avversità nei confronti del federalismo fiscale, peraltro del tutto ingiustificata. E dire che, per evitare tutto questo, sarebbe bastato analizzare bene l'esito dell'anzidetto studio per evidenziarne la provvisorietà e, quindi, opporgli la lettera della norma ordinaria, vigente da oltre ventuno mesi[52]. Ciò in quanto l'anzidetta ricerca, nelle sue conclusioni, non tiene affatto conto del combinato disposto di cui alla legge di delegazione n. 42/09 e al d.lgs. attuativo 216/2010, nonché al quasi coevo schema di decreto attuativo recante, tra l'altro, la proposta di disciplina della perequazione.

Da qui, una ingenerosa disinformazione nei confronti delle ipotesi legislative dell'Esecutivo che, ove mai, in altre direzioni di merito, andavano e andrebbero criticate (per esempio, nei confronti dell'eccessivo ricorso ad ulteriori provvedimenti per definire le valorizzazioni dei fabbisogni *standard*, quali elementi di garanzia del funzionamento degli enti locali, e dei costi *standard*, costituenti il *quantum* da rendere disponibile alle regioni per garantire i Lep riferiti a sanità, assistenza sociale, scuola e trasporti)[53].

L'accaduto va stigmatizzato con fermezza, dal momento che ha prodotto preoccupazioni e disagi nei confronti di un percorso che, invece, trova nelle disposizioni costituzionali e, poi, in quelle ordinarie, di delegazione e attuative, le necessarie garanzie al disagio, asserito dal sen. Stradiotto, delle entrate tributarie discriminate e *in peius* rispetto agli aboliti trasferimenti statali da tempo in godimento ai comuni. A questi ultimi saranno, infatti, garantiti attraverso la perequazione solidale verticale, indipendentemente dalle risorse drenate mediante la loro fiscalità, tutte le differenze economiche tra queste ultime e i fabbisogni *standard*, valorizzati in modo tale da rendersi garanti del loro funzionamento istituzionale, in condizione di buona amministrazione.

Ebbene, da questa vicenda è emerso un grave e colpevole *deficit* estimativo: la sottovalutazione della previsione legislativa complessiva che ha introdotto nell'ordinamento il sistema perequativo[54].

---

[52] Antonini L., *Il PD sbaglia, vi spiego perché non penalizziamo le città*, www.sussisdiario.net, 28 dicembre 2010

[53] Altre e più apprezzabili considerazioni - specie quella di ritenere sovrastimata, nelle tabelle previsionali fornite dal MEF e dalla Copaff sul gettito dei tributi, l'entità degli introiti comunali derivanti dal recupero dell'evasione - sono quelle rappresentate nell'apposita analisi appena effettuata dall'Ifel (apprezzata fondazione per la finanza locale, costituita nel 2006 in seno all'ANCI); al riguardo, Trovati G., *Il fisco sul mattone non salva le città*, IlSole24Ore, 3 gennaio 2011.

[54] Bordignon M., *Numeri in libertà sul federalismo*, www.lavoce.info, 31 dicembre 2010; dello stesso Autore, *Con questo federalismo comuni troppo legati*, IlSole24Ore, 7 gennaio 2011.

Uno strumento di redistribuzione solidale, senza vincoli di destinazione, insediato nel dettato costituzionale, art. 119 comma terzo e quarto, a tutela dei "territori con minore capacità fiscale" e, quindi, dei comuni che incassano meno, indispensabile per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Con la decisa abolizione dell'Ici sulla prima casa e le metodologie neo-introdotte sulla fiscalità immobiliare, esclusivamente destinata a finanziare le casse comunali, è ovvio che ci saranno comuni che introiteranno meno e altri, di contro, che incasseranno di più rispetto alle loro tradizionali entrate. Ciò sarà determinato soprattutto dalla alta differenzazione di ricchezza prodotta e di patrimonio privato che caratterizza la municipalità italiana. Perderanno, per esempio, i comuni ad alta intensità abitativa, pieni zeppi di "prima casa", non imponibile; guadagneranno quelli, invece, a vocazione turistica e quelli con consistenti presenze immobiliari ad uso commerciale/professionale. Un maggiore introito che, nella fase di transitorietà, sarà reso disponibile, per compensazione, ai comuni, penalizzati dal neo-introdotto sistema, attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio - nel quale confluirà indiscriminatamente tutto il prodotto della fiscalità regionale - del quale, però, non si conosce il funzionamento, allo stesso modo di come accade per quello(i) "definitivo(i)" di perequazione[55].

A proposito di quest'ultimo - ovverosia dell'apposito fondo perequativo costituito *ad hoc* per i comuni -, è destinato a mettere riparo a tutta questa diversità fiscale, atteso che colmerà le differenze di introito tributario delle amministrazioni comunali povere per assicurare alle medesime, sempre e comunque, le risorse necessarie per garantire i fabbisogni *standard* relativi all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Rimane, tuttavia, un pericolo da sventare, sollevato da molti attenti studiosi del sistema autonomistico. Occorrerà opporre un serio controllo sulla eventuale irresponsabilità di quelle amministrazioni comunali che tenteranno di incrementare il loro prelievo aprendo i "rubinetti" dei loro piani regolatori per consentire una maggiore edificazione del loro territorio, finalizzato a conseguire maggiori introiti tributari, derivanti direttamente dall'incremento del patrimonio immobiliare privato e dai suoi relativi trasferimenti, anche in termini di disponibilità locativa e/o altro.

5. *Concludendo,*

Un rammarico. Considerata la mancata rilevazione delle debolezze delle conclusioni, cui è pervenuta la ripetuta ricerca/studio - che nonostante non abbia tenuto doverosamente conto della ridistribuzione solidale in favore dei comuni "(im)poveri(ti)" ha goduto di una spropositata eco mediatica - è da constatare una più generale e diffusa debolezza delle conoscenze in tema di federalismo fiscale, ma soprattutto dell'introdotto sistema perequativo, insinuato dal revisore costituzionale del 2001.

Un accaduto di inaudita gravità, e non solo per non avere opposto l'esistenza della perequazione nei confronti degli anzidetti risultati, ma per non averla fatta diventare il reale cavallo di battaglia sul quale doversi (tutti) misurare politicamente sul tema delle garanzie costituzionali. Quelle garanzie ineludibili, pretese dal costituente, per rendere esigibili a chiunque, su tutto il territorio, le prestazioni/servizi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali delle autonomie locali e quelle essenziali, afferenti i diritti civili e sociali. Ciò, rispettivamente, a mente dell'art. 117, comma secondo, lettere *p*) ed *m*), della Costituzione, in combinata lettura con l'art. 119, terzo e quarto comma, della Carta.

[55] Petretto A., *Prime prove di federalismo fiscale*, Corriere della Sera, 3 dicembre 2010.

L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE. QUALCHE INCIDENTE INTERPRETATIVO E GLI EMENDAMENTI DELLA CONFERENZA UNIFICATA

di

Ettore Jorio

(Professore di Diritto sanitario all'Unical)

12 gennaio 2011

Sommario: *Il prodotto legislativo 2010; La determinazione dei fabbisogni* standard *degli enti locali; L'ipotesi di decreto attuativo sulla perequazione e sui costi standard nella sanità; La fiscalità municipale: un incidente interpretativo e gli emendamenti dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata.*

Il prodotto legislativo 2010

Il migliore auspicio per il 2011 è che si possano realizzare e/o completare quelle riforme strutturali indispensabili per conseguire la qualità delle prestazioni della pubblica amministrazione a tutti i suoi livelli, per rilanciare concretamente l'economia e mettere, dunque, al riparo il Paese dai disastri prodotti sino ad oggi, sia in termini di mancato contenimento dei *deficit* correnti che di determinazione del debito pubblico. Due obiettivi, questi ultimi, pretesi dall'Unione Europea, che ha peraltro respinto ogni ipotesi di europeizzazione, ancorché parziale, dei debiti pubblici, rinviando il compito ai singoli Stati membri di ricercare soluzioni economiche esclusivamente nell'ambito delle politiche interne[1]. Si profilano, pertanto, all'orizzonte sacrifici consistenti a carico della collettività nazionale

[1] **Pelanda C.**, *L'Italia abbandonata dall'Ue. Ecco come si può salvare*, www.sussidiario.net, 21 dicembre 2010.

che, si pretende, siano controbilanciati dal necessario processo di moralizzazione della politica e del governo delle spesa pubblica, entrambi penalizzanti per l'economia, anche privata, e per lo spessore quali-quantitativo delle prestazioni/servizi da rendere ai cittadini, fino ad oggi mortificati in tal senso.

L'anno appena finito non è stato affatto positivo al riguardo, seppure si è caratterizzato per l'approvazione sul filo di lana (22 dicembre) del decreto legislativo che reca il nuovo Codice dell'amministrazione digitale, che supera quello varato nel 2005 (n.82/05), e per la doverosa accelerazione del processo di definizione della riforma della finanza pubblica e del sistema tributario.

Sono stati dodici mesi massimamente spesi all'insegna della conflittualità politica, esasperata a tal punto da dissolvere, in termini di riforma applicata, quelle positive astensioni e quei voti favorevoli delle opposizioni che avevano assicurato nel 2009 l'approvazione in Parlamento della legge 42, introduttiva del "federalismo fiscale".

Di conseguenza - al di là delle quasi ordinarie misure individuate nella cosiddetta "manovra estiva" (D.L. 78/2010 convertito nella L. 112/2010) e nella legge di stabilità per il 2011 (L. 220/2010) -, il 2010 sarà ricordato per due eventi legislativi:

- quello finalizzato a garantire, attraverso la digitalizzazione dell'azione amministrativa complessiva, l'obiettività del suo operato e la certezza dei suoi risultati, in termini di effettività e risparmio, da conseguire riconoscendo ai cittadini e alle imprese dei veri e propri diritti in materia di corretto e spedito uso delle tecnologie digitali, messe al servizio esclusivo del processo di comunicazione verso e dalla pubblica amministrazione;
- quello che ha caratterizzato il percorso attuativo del novellato art. 119 della Costituzione, ovverosia quell'attività legislativa esercitata, da parte del Governo, in forza delle deleghe rilasciate in suo favore dal Parlamento, a mente dell'art. 76 della Carta, per l'applicazione della legge 42/09[2].

Quanto a quest'ultimo adempimento legislativo, dettato dall'anzidetta legge di delegazione, alcuni dei provvedimenti attuativi sono stati perfezionati, mentre altri sono stati adottati dall'Esecutivo soltanto in via preliminare.

---

[2] **Jorio E.**, **Gambino S.**, **D'Ignazio G.**, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; **Ferrara A.** e **Salerno G. M.** (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010; SVIMEZ Quaderni, Il federalismo fiscale, Roma, 2009; **Serrentino R.**, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009; **Cerri A.**, **Galetto G.**, **Stancati P.** (a cura di), Federalismo fiscale tra diritto ed economia, Roma, 2009; **Jorio E.**, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, www.federalismi.it, n. 8, 2009; **Puzzo F.**, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, www.astrid.eu, n. 9, 2009.

Per una migliore rappresentazione di quanto accaduto, è appena il caso di sottolineare gli esiti di un siffatto *iter* legislativo.

I decreti delegati, divenuti già norme cogenti e, in quanto tali, resisi ordinariamente operativi, sono tre:

1) il primo, quello riguardante il cosiddetto federalismo demaniale, che è stato pubblicato sulla G.U. (serie generale, n. 134 dell'11 giugno 2010) con il n. 85 del 28 maggio 2010[3];
2) il secondo, quello recante l'ordinamento di Roma Capitale, che è stato rubricato al n. 156 del 17 settembre 2010 (G.U., serie generale, n. 219 del 18 settembre 2010);
3) il terzo, afferente la definizione dei criteri per la individuazione dei fabbisogni *standard* dei comuni e delle province, identificato nel decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 (G.U., serie generale, n. 294 del 17 dicembre 2010.

In una diversa scansione del previsto procedimento legislativo risultano essere, invece, gli schemi degli altri provvedimenti attuativi, licenziati preliminarmente dal Governo. Invero, gli stessi vengono oggi a trovarsi in posizione procedurale asimmetrica, in quanto attualmente sottoposti ai diversi esami della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari, rispettivamente, propedeutici alla formalizzazione della prescritta intesa e al rilascio dei previsti pareri.

Essi riguardano, nel rigoroso rispetto cronologico:

- l'autonomia impositiva dei comuni e delle province, noto come federalismo fiscale municipale, licenziato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il 3 agosto 2010, nei confronti del quale la Conferenza Unificata ha preso atto, nella seduta del 28 ottobre successivo, della "mancata intesa", non essendosi realizzate "le condizioni di assenso per il perfezionamento" della stessa;
- quello *omnibus*, condiviso dal Governo il 5 ottobre 2010, al quale ha dato recentemente l'*ok* la Conferenza Unificata (16 dicembre 2010), riguardante

[3] **Antonini L.**, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, www.federalismi.it, n. 25, 2009; **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, www.federalismi.it, n. 12, 2010; **Buglione E.**, *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, www.crusoe.it, 2010; **Pizzetti F.**, *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale'ben temperato'*, www.astrid.eu, 2010; **Scuto F.**, *Il 'federalismo patrimoniale' come primo atto del legislatore delegato nell'attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; **Zanardi A.**, *Federalismo demaniale à la carte*, www.la voce.info, 2010; **Stumpo A.R.**, *Il federalismo demaniale tra economia e diritto*, www.centroriformastato.org, 2010.

l'autonomia finanziaria delle regioni e delle province, il sistema perequativo e i costi/fabbisogni *standard* nel settore della sanità[4];

- le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, di cui all'art. 16 della legge 42/09, attuativo del quinto comma del novellato art. 119 della Costituzione, assunto dal Governo il 26 novembre 2010. Tale ipotesi legislativa delegata è stata accompagnata dall'adozione coeva di un decreto ministeriale sulla perequazione infrastrutturale, di cui all'art. 22 della legge di delegazione 42/09, disciplinante il percorso ricognitivo degli interventi relativi, da effettuarsi attraverso il confronto della consistenza del capitale pubblico, alla data del 31 dicembre 2010, con "il livello richiesto per conseguire in un orizzonte di medio periodo livelli di sviluppo economico e di benessere omogenei fra i territori del Paese";
- le sanzioni e le premialità, rispettivamente, disciplinate a carico e in favore dei governatori e degli amministratori locali inadempienti (sindaci e presidenti di province), ivi compreso il fallimento politico e la previsione dell'inventario di fine legislatura o mandato, insediati nell'ipotesi legislativa dell'Esecutivo, approvata il 30 novembre 2010[5];
- l'armonizzazione dei bilanci di regioni, enti locali e sanità, licenziato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 17 dicembre 2010[6].

A ben vedere, un proficuo lavoro che soddisfa, in termini quantitativi (sono stati dodici i temi argomentativi definiti, tenuto conto del provvedimento *omnibus* che ne ha disciplinato quattro), le aspettative temporali legislative insite nella legge delega, individuate in armonia con il dettato costituzionale, che pretendono la conclusione del percorso attuativo delegato entro il 21 di maggio 2011.

Per altri versi, invece, il prodotto legislativo e quello ad esso preparatorio lasciano un po' a desiderare, arrivando finanche a rendere verosimilmente lesi alcuni precetti costituzionali. Le perplessità di merito afferiscono i contenuti della gran parte dei provvedimenti, dal momento che sono apparsi meramente enunciativi e, in quanto tali, introduttivi di soli principi e criteri,

---

[4]**Buglione E.**, **Jorio E.**, *Schema di "Decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, in **Ferrara A.** e **Salerno G. M.** (a cura di), *Il "federalismo fiscale"*, Commento alla legge n. 42 del 2009 (ristampa aggiornata), Napoli, 2010; **Jorio E.**, *Federalismo fiscale: lo schema del decreto attuativo sull'autonomia di entrata delle regioni e delle province, sulla perequazione e sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*, www.astrid.eu, n. 18, 2010.

[5]**Jorio E.**, *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato 'sanzioni e premialità'*, www.federalismi.it, n. 23, 2010.

[6]**Jorio E.**, *La nuova "contabilità" della salute*, IlSole24Ore-Sanità, n. 1, 2011.

pertanto bisognosi di ulteriori e numerosi provvedimenti applicativi, indispensabili per disciplinare compiutamente le materie di specifico riferimento.

La determinazione dei fabbisogni standard *degli enti locali*

Invero, molte sono state le critiche mosse nei confronti degli schemi adottati, ma anche dei provvedimenti legislativi divenuti tali con l'approvazione definitiva del Governo, specie nei confronti di quello che ha determinato il processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti locali (d.lgs. 85/2010). Esso è, infatti, sembrato ricco di enunciazioni esclusivamente teoriche, considerato che non ha fissato nulla di concreto in termini di fattivo funzionamento dei comuni e delle province - ovverosia in relazione al loro adempimento pubblico di rendere esigibili ai cittadini le prestazioni/servizi derivanti dall'esercizio delle loro funzioni fondamentali, di cui all'art. 117, comma primo, lettera p) -, limitandosi, in proposito, a stabilire i compiti istituzionali provvisori degli stessi fino a quando entrerà in vigore il cosiddetto "Codice delle autonomie", incomprensibilmente messo da parte dall'agenda politico-parlamentare. Ha, difatti, rinviato il tutto all'esito di un percorso elaborativo, delegato alla SOSE (la società che si occupa dei ben noti studi di settore, per conto del MEF, di proprietà di quest'ultimo per l'88% e per il restante 12% della Banca d'Italia), per la costruzione dei fabbisogni *standard*, da ritenersi il risultato valoriale ottimale, garante del corretto funzionamento a regime dei comuni e delle province che emergerà a conclusione di un sofisticato processo metodologico, sostanzialmente quello già in uso da decenni per la determinazione, per l'appunto, degli studi di settore.

L'ipotesi di decreto attuativo sulla perequazione e sui costi standard nella sanità

Una contestazione - quella mossa nei confronti delle diverse "proposte" legislative di essere caratterizzati da mere dichiarazioni di principi e criteri generali, senza disporre alcunché di definitivamente risolutivo nella materia - riferibile anche nei confronti dello schema di decreto legislativo riguardante l'autonomia finanziaria delle regioni e delle province, la perequazione e la determinazione dei costi/fabbisogni *standard* inerenti la sanità, recentemente condiviso in sede di Conferenza Unificata e attualmente all'esame delle previste Commissioni parlamentari per l'espressione dei relativi pareri. Un rilievo di merito va dedicato alla parte in cui l'ipotesi legislativa non definisce in alcun modo gli strumenti conoscitivi attraverso i quali dovrà essere definito il cosiddetto costo *standard* e, con esso, garantito il diritto alla salute su tutto il territorio nazionale, preferendo rinviare il tutto a futuri provvedimenti amministrativi.

Il testo governativo chiude la partita dei "costi e fabbisogni standard nel settore sanitario" in soli cinque precetti (artt. 20-24). I costi *standard* - introdotti nel più attuale sistema di finanza pubblica, retributivo delle prestazioni e dei servizi pubblici più essenziali, in relazione ai fabbisogni (altrettanto *standard*) da soddisfare, individuati per garantirne l'erogazione su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e appropriatezza - fondano il nuovo modello economico di riferimento sul quale imperniare il finanziamento integrale dell'attività pubblica afferente l'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali. Sostanzialmente, essi riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni essenziali per la salute, ovverosia quanto queste dovranno costare nei diversi territori, in favore dei quali andranno, rispettivamente, attribuite le risorse relative, da doversi definire in rapporto al loro fabbisogno *standard*.

L'articolato sancisce, a partire dal 2013, il progressivo superamento dell'attuale criterio di riparto del Fondo sanitario nazionale - fondato sulla quota capitaria valorizzata secondo i correttivi introdotti dalla Finanziaria per il 1996 (art. 1, comma 34) - mediante la predeterminazione dei costi *standard* e dei fabbisogni *standard* per le regioni e le province autonome, obbligate a rendere esigibili ai cittadini i Lep riferiti alla sanità (ma anche all'assistenza sociale per la quale si attende, come per l'istruzione, un'altra disposizione attuativa, seppure allo stato tardiva, tenuto conto della scadenza di maggio 2011 per l'esercizio della delega).

A ben vedere, una trasformazione della metodologia di finanziamento del sistema salutare che si preannuncia radicale, anche se da realizzarsi in modo graduale e progressivo, nell'assoluto e ovvio rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli imposti dalla finanza pubblica.

Per la determinazione annuale dei costi e dei fabbisogni *standard* regionali, il testo del decreto legislativo *in itinere* rinvia (art. 22), come sottolineato, ad un provvedimento amministrativo del Ministro della Salute, ampiamente concertato, da adottarsi sentita la neointrodotta Struttura tecnica di cui all'art. 3 del vigente Patto della salute 2010-2012. Individua, all'uopo, un processo formativo del calcolo alquanto complesso, che dovrà, comunque, fare riferimento agli elementi informativi capitalizzati dal NSIS, che fonda le sue radici negli indicatori della programmazione nazionale per l'attuazione del federalismo fiscale che il legislatore delegato sostanzializza in tre livelli percentuali di finanziamento della spesa sanitaria: 5% per l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro; 51% per l'assistenza distrettuale e 44% per l'assistenza ospedaliera.

Dunque, un procedimento complesso e differito che offre credibilità alle ragioni delle critiche mosse verso l'ipotesi provvedimentale in esame, sotto il profilo della sua estrema teoricità e, per certi versi, di esclusivo rinvio a metodologie esistenti sottoposte ad un *restyling* nominalistico.

All'indirizzo del medesimo schema di decreto legislativo appare largamente motivata una eccezione di peso costituzionale, attesa la intervenuta moltiplicazione dei fondi perequativi[7]. In buona sostanza, il legislatore di attuazione dell'art. 119 della Costituzione ha ritenuto di scomporre e raddoppiare (artt. 9 e 13 della 42/09, nonché artt. 11 e 19 del richiamato schema di d.lgs.) il fondo perequativo statale, individuato dalla novellata Costituzione, e finalizzarne le risorse, quasi a volerle vincolare per materia e destinatari istituzionali. Non solo, ha anche istituito altri due fondi perequativi di secondo livello (art. 13 della 42/09 e art. 19 dello schema di d.lgs.) da insediare nei bilanci regionali, uno per i comuni e l'altro per le province e città metropolitane, accentuando, in questo modo, la sua volontà di perseguire la separatezza piuttosto che l'unità della rete assistenziale, indispensabile per rendere monolitico il Paese. Con tutto questo si è, sostanzialmente, mantenuto diviso ciò che occorreva, invece, unire sino a fonderlo, ponendo, tra l'altro, le basi per una sorta di corto circuito del sistema redistributivo solidale, sia in termini di procacciamento delle fonti finanziarie fiscali che di destinazione finale delle risorse perequative.

A fronte, infatti, del fondo perequativo statale, di cui all'art. 9, destinato alla sanità regionale, la legge 42/09 ne ha individuato un altro nel successivo art. 13, anch'esso nazionale. Quest'ultimo da rendersi operativo attraverso due ulteriori fondi *sub*-statali, da istituire nel bilancio delle regioni, ovviamente con apposite leggi, di cui uno per i comuni e l'altro per le province e città metropolitane ricadenti nei loro territori.

E' di tutta evidenza che le previsioni attuative dell'art. 119 della Carta sconvolgono il dettato costituzionale che affida ad un (unico) fondo perequativo, senza alcun vincolo di destinazione, la redistribuzione solidale verticale da attribuire ai territori con minore capacità fiscale per abitante.

La prescrizione normativa di attuazione, analizzata nella sua interezza (quindi, ivi compreso lo schema di decreto delegato, ancora all'esame parlamentare), sovrascrive, dunque, la portata del

[7] **Jorio E.**, *Il federalismo fiscale e l'assistenza socio-sanitaria ai soggetti deboli.Una eccezione di incostituzionalità*, www.astrid.eu, n. 21, 2010.

dettato costituzionale, "arricchendola", oltre ogni misura, di "numerosi" fondi perequativi. Una siffatta previsione aggiunge, infatti, un fondo statale in più, rispetto a quello in esso previsto, e istituisce, nel bilancio, delle regioni gli anzidetti altri due fondi perequativi, destinati agli enti locali di loro competenza. Ne insedia, quindi, quattro, a fronte dell'unico previsto dalla Carta fondamentale.

Di primo acchito, tale opzione legislativa, di prevedere una pluralità di fondi perequativi nell'ordinamento, piuttosto che limitare l'esistenza a quello (unico) costituzionalmente previsto, appare sintomatica di un comprensibile disagio nell'individuare una formula dinamica alternativa, idonea a individuare e circoscrivere altrimenti il "territorio con minore capacità fiscale per abitante", cui fare pervenire concretamente le risorse perequative. Ciò in rigida e doverosa armonia con quanto sancito dalla Costituzione che, al comma terzo dell'art. 119, individua - come detto - l'esistenza di un unico fondo perequativo, in quanto tale senza alcun vincolo di destinazione, attraverso il quale soddisfare l'esigenza di incrementare le risorse "proprie" delle regioni di quanto necessario per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite". Pertanto, la scelta effettuata del legislatore di attuazione "violenta" letteralmente il dettato della Carta, legittimando ragionevoli eccezioni di incostituzionalità, in relazione ai commi terzo e quarto del novellato art. 119 della Costituzione. Una opzione, questa, che peraltro non concorre a fornire quella immagine unitaria della finanza pubblica, individuata nella *ratio* del revisore costituzionale del 2001, tanto da rendere difficile il conseguimento del principale obiettivo della legge attuativa del federalismo fiscale. Invero, essa contribuirà a segmentarla quanto di più non si potrebbe e, con questo, impedirà il crearsi dell'unicità della filiera delle prestazioni/servizi, afferenti i diritti civili e sociali, da rendere ai cittadini in stretto regime di collaborazione istituzionale.

Quanto al percorso parlamentare, sostanzialmente "confermativo" di quello conclusosi con il licenziamento, in via preliminare, da parte del Governo, perfezionatosi il 5 ottobre 2010, è appena il caso di precisare che la predetta Intesa, favorevolmente conseguita il trascorso 16 dicembre in sede di Conferenza Unificata, ha prodotto un testo, ivi concordato *sub condicione* tra l'Esecutivo e la rappresentanza delle Autonomie, sensibilmente emendato. Sono stati, infatti, condivisi 44 emendamenti, alcuni introduttivi di nuovi precetti, per l'esattezza cinque (articoli 1-*bis*, 7-*bis*, *ter* e *quater*, 20-*bis*)[8]. In merito alle novità convenute - che il Governo potrebbe, quantomeno formalmente, fare a meno di tenerle nel dovuto conto, dal momento

[8] **Turno R.**, *Regioni coinvolte nel contrasto all'evasione fiscale*, IlSole24Ore, 4 gennaio 2011.

che la legge di delegazione, che ha regolato l'*iter* parlamentare, non gli impedirebbe di farlo nel perfezionare l'approvazione definitiva del provvedimento relativo -, esse riguardano principalmente l'esercizio dell'autonomia fiscale delle regioni. Più precisamente, sanciscono, tra l'altro, che l'anzidetta autonomia:

- "deve essere compatibile con gli impegni assunti con il patto di stabilità e crescita" (art. 1-*bis*), un modo, questo, per ribadire la indispensabilità della coerenza delle politiche regionali con gli impegni assunti da quella nazionale in sede UE, in termini di controllo del *deficit* corrente e di rientro del debito pubblico, tanto da costituire vincoli inderogabili derivanti dall'ordinamento comunitario;
- sarà collaborata dal riversamento diretto "dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali alle basi imponibili dei tributi erariali" individuati nello stesso schema di decreto legislativo (art. 7-*bis*). Una opzione che consentirebbe alle regioni di godere integralmente del prodotto accertato e recuperato, a discapito degli evasori, in relazione alle imposte ad esse devolute (per la compartecipazione Iva la determinazione dell'entità è rinviata ad una specifica convenzione da sottoscriversi tra regione e agenzia delle entrate) e, quindi, allo Stato di assicurarsi una partecipazione diretta delle medesime autonomie regionali al processo di lotta concreta all'evasione fiscale.

Nella contemporaneità, è stato condivisa tra Governo e Autonomie la rappresentatività delle tre macroaree nazionali (nord, centro e sud) nella individuazione delle regioni utili alla determinazione dei previsti *benchmark* (art. 22 aggiunta al comma 5), nonché ribadita la esclusione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano, dall'applicazione dei costi *standard* e dall'anzidetto *benchmark*, per i quali avranno facoltà di trattare direttamente con lo Stato, tenendo conto di quanto sancito nei loro rispettivi statuti.

La fiscalità municipale: un incidente interpretativo e gli emendamenti dell'Intesa in sede di Conferenza Unificata.

In relazione, infine, allo schema di decreto legislativo che intenderebbe disciplinare l'autonomia fiscale dei comuni con l'introduzione della cosiddetta IMU (distinta, nell'art. 3, in imposta comunale propria e secondaria facoltativa che dovrebbero, rispettivamente, comprendere, tra l'altro, l'Ici, l'addizionale Irpef, l'imposta di registro, eccetera, nonché, per quanto riguarda la seconda, la Tosap, la Cosap, la tassa di pubblicità, eccetera), si è recentemente formato un animato confronto politico-istituzionale, incentratosi soprattutto sulla ventilata inidoneità e insufficienza di devolvere in favore delle amministrazioni

comunali il prodotto della fiscalità immobiliare. Un confronto, invero, deludente, perché dimostrativo di una sottovalutazione di fondo della politica e delle istituzioni, coinvolte a diverso titolo, nei confronti del federalismo fiscale, ma soprattutto del contenuto dei suoi riferimenti normativi, dei quali molti sembrano essere addirittura all'oscuro, salvo a conoscerli quasi per sentito dire.

Un siffatto problema - in una all'ingiustificato distacco verso la problematica relativa che si è innaturalmente consolidato a tutti i livelli, sia a quelli ordinariamente critici della *élite* culturale che a quello rappresentativo delle diverse collettività regionali, reali destinatarie finali dei provvedimenti - ha determinato un clima di sostanziale disinformazione sul tema specifico, estesa anche alla quasi totalità delle istituzioni. Ciò è avvenuto per l'indisturbato formarsi di quel fenomeno che potrebbe essere denominato di "delega eccessiva", ove il rapporto tra rappresentante e rappresentato si è così male stabilizzato negli anni da generare pericolosi vizi comportamentali, tali da incidere sul corretto esercizio da parte dei cittadini delle loro prerogative costituzionali. A tutto questo anomalo percorso è corrisposto un processo legislativo anch'esso viziato, in quanto ha fatto assumere agli eletti, per esempio nei consessi legislativi, l'abitudine di definire il loro prodotto normativo indipendentemente dai bisogni espressi dalla collettività da soddisfare e dalle riforme indispensabili al maggiore e migliore godimento dei diritti fondamentali. Un problema, questo, che ha determinato il vezzo, in capo agli anzidetti rappresentanti politici, di agire troppo liberamente e a prescindere da tutto e da tutti, come se fossero titolari di una delega rilasciata in loro favore dai rappresentati con promessa di *rato* e *valido*, quindi da non rendicontare. Insomma, con il tempo e con il continuo perpetrarsi delle "assoluzioni", spesso inconsapevoli, dei cittadini rispetto alle manchevolezze legislative degli eletti, si è venuto a realizzare l'esatto contrario di quello che il mandato elettorale sottintende costituzionalmente e, quindi, ad evidenziarsi il problema nei confronti del quale il federalismo fiscale si propone come soluzione, in termini di diretta responsabilità dei rappresentanti.

Una tale situazione di irresponsabile disinteresse ha reso preminente la spettacolarizzazione dell'intera vicenda, sino a farla sembrare e, dunque, divenire una battaglia tra il nord e il sud, tra sensibili e insensibili alle tematiche del mezzogiorno, tra paladini celtici e invasori, piuttosto che il modo per riformare al meglio la finanza pubblica e il sistema tributario in linea con il vigente dettato costituzionale.

Tutto questo ha comportato l'assenza di un dialogo conoscitivo di buon livello, funzionale a fare assumere ai cittadini la contezza del fenomeno e a comprendere le corrette ragioni di un tale irrinviabile cambiamento, che altro non è che la naturale attuazione di quanto deciso

bipartisan con l'approvazione della legge 42/09. Una legge che costituisce, peraltro, la versione migliorata di quanto omologamente già licenziato dal governo Prodi il 3 agosto 2007.

In questi giorni, la prova di quanto appena detto. L'accertamento del mancato approfondimento sulla materia si è, infatti, formalizzato, a più livelli, a seguito della pubblicazione della ricerca effettuata dal senatore Marco Stradiotto sulla "Proiezione degli effetti sui singoli comuni capoluoghi di provincia: chi ci perde e chi ci guadagna?". I risultati prodotti hanno, difatti, occupato tutti i *media* e sollevato una generale preoccupazione dei cittadini, ingenerando una avversità nei confronti del federalismo fiscale, peraltro del tutto ingiustificata. E dire che per evitare tutto questo, sarebbe bastato analizzare bene l'esito dell'anzidetto studio per evidenziarne la provvisorietà e, quindi, opporgli la lettera della norma ordinaria, vigente da oltre ventuno mesi[9]. Ciò in quanto l'anzidetta ricerca, nelle sue conclusioni, non tiene affatto conto del combinato disposto di cui alla legge di delegazione n. 42/09 e al d.lgs. attuativo 216/2010, nonché al quasi coevo schema di decreto attuativo recante, tra l'altro, la proposta di disciplina della perequazione.

Da qui, una ingenerosa disinformazione nei confronti delle ipotesi legislative dell'Esecutivo che, ove mai, in altre direzioni di merito, andavano e andrebbero criticate (per esempio, nei confronti dell'eccessivo ricorso ad ulteriori provvedimenti per definire le valorizzazioni dei fabbisogni *standard*, quali elementi di garanzia del funzionamento degli enti locali, e dei costi *standard*, costituenti il *quantum* da rendere disponibile alle regioni per garantire i Lep riferiti a sanità, assistenza sociale, scuola e trasporti)[10].

L'accaduto va stigmatizzato con fermezza, dal momento che ha prodotto preoccupazioni e disagi nei confronti di un percorso che, invece, trova nelle disposizioni costituzionali e, poi, in quelle ordinarie, di delegazione e attuative, le necessarie garanzie al disagio, asserito dal sen. Stradiotto, delle entrate tributarie discriminate e *in peius* rispetto agli aboliti trasferimenti statali da tempo in godimento ai comuni. A questi ultimi saranno, infatti, garantiti attraverso la perequazione solidale verticale, indipendentemente dalle risorse drenate mediante la loro fiscalità, tutte le differenze economiche tra queste ultime e i fabbisogni *standard*, valorizzati

---

[9] **Antonini L.**, *Il PD sbaglia, vi spiego perché non penalizziamo le città*, www.sussisdiario.net, 28 dicembre 2010

[10] Altre e più apprezzabili considerazioni - specie quella di ritenere sovrastimata, nelle tabelle previsionali fornite dal MEF e dalla Copaff sul gettito dei tributi, l'entità degli introiti comunali derivanti dal recupero dell'evasione - sono quelle rappresentate nell'apposita analisi appena effettuata dall'Ifel (apprezzata fondazione per la finanza locale, costituita nel 2006 in seno all'ANCI); al riguardo, **Trovati G.**, *Il fisco sul mattone non salva le città*, IlSole24Ore, 3 gennaio 2011.

in modo tale da rendersi garanti del loro funzionamento istituzionale, in condizione di buona amministrazione.

Ebbene, da questa vicenda è emerso un grave e colpevole *deficit* estimativo: la sottovalutazione della previsione legislativa complessiva che ha introdotto nell'ordinamento il sistema perequativo[11]. Uno strumento di redistribuzione solidale, senza vincoli di destinazione, insediato nel dettato costituzionale, art. 119 comma terzo e quarto, a tutela dei "territori con minore capacità fiscale" e, quindi, dei comuni che incassano meno, indispensabile per "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite".

Con la decisa abolizione dell'Ici sulla prima casa e le metodologie neo-introdotte sulla fiscalità immobiliare, esclusivamente destinata a finanziare le casse comunali, è ovvio che ci saranno comuni che introiteranno meno e altri, di contro, che incasseranno di più rispetto alle loro tradizionali entrate. Ciò sarà determinato soprattutto dalla alta differenzazione di ricchezza prodotta e di patrimonio privato che caratterizza la municipalità italiana. Perderanno, per esempio, i comuni ad alta intensità abitativa, pieni zeppi di "prima casa", non imponibile; guadagneranno quelli, invece, a vocazione turistica e quelli con consistenti presenze immobiliari ad uso commerciale/professionale. Un maggiore introito che, nella fase di transitorietà, sarà reso disponibile, per compensazione, ai comuni, penalizzati dal neo-introdotto sistema, attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio - nel quale confluirà indiscriminatamente tutto il prodotto della fiscalità regionale - del quale, però, non si conosce il funzionamento, allo stesso modo di come accade per quello(i) "definitivo(i)" di perequazione[12].

A proposito di quest'ultimo - ovverosia all'apposito fondo perequativo costituito *ad hoc* per i comuni -, è destinato a mettere riparo a tutta questa diversità fiscale, atteso che colmerà le differenze di introito tributario delle amministrazioni comunali povere per assicurare alle medesime, sempre e comunque, le risorse necessarie per garantire i fabbisogni *standard* relativi all'esercizio delle loro funzioni fondamentali.

Rimane, tuttavia, un pericolo da sventare, sollevato da molti attenti studiosi del sistema autonomistico. Occorrerà opporre un serio controllo sulla eventuale irresponsabilità di quelle amministrazioni comunali che tenteranno di incrementare il loro prelievo aprendo i "rubinetti" dei loro piani regolatori per consentire una maggiore edificazione del loro territorio, finalizzato a conseguire maggiori introiti tributari, derivanti direttamente dall'incremento del

---

[11] **Bordignon M.**, *Numeri in libertà sul federalismo*, www.lavoce.info, 31 dicembre 2010.
[12] **Petretto A.**, *Prime prove di federalismo fiscale*, Corsera, 3 dicembre 2010.

patrimonio immobiliare privato e dai suoi relativi trasferimenti, anche in termini di disponibilità locativa e/o altro.

Concludendo, un rammarico. Considerata la mancata rilevazione delle debolezze delle conclusioni, cui è pervenuta la ripetuta ricerca/studio - che nonostante non abbia tenuto doverosamente conto della ridistribuzione solidale in favore dei comuni "(im)poveri(ti)" ha goduto di una spropositata eco mediatica - è da constatare una più generale e diffusa debolezza delle conoscenze in tema di federalismo fiscale, ma soprattutto dell'introdotto sistema perequativo, insinuato dal revisore costituzionale del 2001.

Un accaduto di inaudita gravità, e non solo per non avere opposto l'esistenza della perequazione nei confronti degli anzidetti risultati, ma per non averla fatta diventare il reale cavallo di battaglia sul quale doversi (tutti) misurare politicamente sul tema delle garanzie costituzionali. Quelle garanzie ineludibili, pretese dal costituente, per rendere esigibili a chiunque, su tutto il territorio, le prestazioni/servizi derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali delle autonomie locali e quelle essenziali, afferenti i diritti civili e sociali. Ciò, rispettivamente, a mente dell'art. 117, comma secondo, lettere *p*) ed *m*), della Costituzione, in combinata lettura con l'art. 119, terzo e quarto comma, della Carta.

10/01/2011

La difficile costruzione dello Stato nazionale in Italia

Francesco Barbagallo

L'Italia non è stata un paese politicamente unito dalla discesa dei Longobardi nel 568 fino al 1860. Per tredici secoli la storia d'Italia è storia di diverse formazioni politiche e statali, che si confrontano dentro un sistema in continua tensione tra Stati italiani e potenze straniere. Si può parlare quindi di un carattere multinazionale della storia italiana pre-unitaria, e anche di una dimensione fortemente regionale della storia politico-sociale del paese.[1]
Il processo di unificazione italiana andò ben oltre i progetti dei suoi artefici liberali e moderati e le previsioni delle potenze alleate. Gli accordi del 1858 tra Cavour e Napoleone III prevedevano la costituzione di un regno dell'Alta Italia per la dinastia dei Savoia. Un altro regno doveva essere formato dall'unione tra la Toscana e la gran parte dello Stato pontificio. Il regno delle Due Sicilie doveva restare qual era. Il papa avrebbe conservato Roma e il territorio circostante e assunto la presidenza della confederazione degli Stati italiani.
Napoleone III sostenne questo progetto per espandere la potenza della Francia e provare a realizzare una ripresa della politica bonapartista, con l'insediamento di sovrani francesi sia a Firenze con Girolamo Bonaparte, che a Napoli con Luciano Murat. Ma il movimento nazionale italiano, nelle due correnti liberale e democratica, dimostrò una forza superiore alle previsioni e mandò all'aria le pretese egemoniche sulla penisola di Napoleone III. A contrastare questo disegno neo-napoleonico pensò anche la Gran Bretagna, che rifiutò di associarsi alla Francia per impedire lo sbarco di Garibaldi in Sicilia e poi nel Mezzogiorno continentale e contribuì così al più largo processo di unificazione italiana.[2]
La gran massa del popolo italiano – contadini e cattolici – era rimasta ai margini di questo processo. Quindi si presentava immediatamente il problema delle deboli basi sociali del nuovo Stato, aggravato dalla accelerazione estrema del processo di costruzione della nazione e di uno spirito nazionale unitario. I problemi fondamentali del nuovo Stato italiano riguarderanno perciò il consolidamento delle strutture istituzionali e della compagine nazionale.
Cavour intendeva procedere all'unificazione amministrativa del paese con un programma di decentramento e di autonomia, secondo un modello liberale di ascendenza inglese fondato sull'autogoverno locale, condiviso dai moderati lombardi, emiliani e toscani e dagli autonomisti liguri e sardi. Questi progetti furono bloccati subito dall'esplodere di una questione delle province meridionali: rivolte contadine e brigantaggio. Il disegno di organizzazione dello Stato secondo i principi del decentramento amministrativo fu accantonato. Si definirono invece istituzioni accentrate di derivazione giacobino-napoleonica, con i larghi poteri di governo provinciale affidati ai prefetti, e di carattere oligarchico sul terreno dei rapporti politici.[3]
Un ordinamento regionale del nuovo Stato era impedito proprio dal forte radicamento degli Stati preunitari e dalla coincidenza delle regioni con gli antichi Stati. Il forte carattere statuale dei territori regionali avrebbe finito per trasferire nel nuovo Stato i poteri degli antichi regimi e delle loro classi dirigenti. L'accantonamento della dimensione regionale, che pure restò forte nell'identità collettiva, fu così preliminare alla definizione di un sistema amministrativo uniforme e centralizzato.
Eppure la realtà corrispondeva a una Italia regionale, non a una Italia nazionale. Gli italiani vivevano separati da regione a regione, per diversi fattori concorrenti alla disomogeneità e alle divisioni interne del paese. C'erano l'isolamento geografico e la mancanza di vie di comunicazione, la lingua italiana parlata da poco più del 2% della popolazione – ch'era pure la percentuale degli elettori abbienti ammessi al voto e alla vita politica -, le profonde differenze di clima ma soprattutto economiche e sociali tra Nord e Sud.[4]
A differenza dei paesi europei di più antica tradizione unitaria, dove la formazione di una comunità nazionale segue lentamente la costituzione degli organismi statali, in Italia i processi di statalizzazione e di nazionalizzazione procedono insieme, in forme necessariamente contratte e non secondo tempi distanti e fasi diverse. Non risulterà semplice colmare le tante, profonde fratture che dividono le aree regionali e provinciali; che oppongono ceti organici alla semplice società liberale governata dalle *élites* aristocratiche e borghesi e classi tendenti alla formazione di una più articolata società di massa; che separano nettamente il diffuso e

rappresentativo mondo cattolico, stretto intorno all'isolamento pontificio, dalle istituzioni e dai progetti del Regno d'Italia e della società liberale.[5]
Il rapporto tra Stato e società nell'Italia liberale si sviluppa anzitutto nella ricerca di un equilibrio tra la concentrazione della politica nello Stato e il riconoscimento di un'autonomia della società, che si caratterizza proprio per la sua depoliticizzazione. Il processo di politicizzazione della società si svilupperà sia con l'accentuarsi dei contrasti sociali, sia col superamento dei conflitti localistici e personalistici. La nazionalizzazione della politica procederà col diffondersi del voto e quindi dello scambio tra centro e periferia, attraverso l'incanalamento e la contrattazione degli interessi particolaristici e localistici con i centri istituzionali.[6]
L'idea nazionale si era fondata, nel primo Ottocento, su una politica emancipatrice nei confronti dei regimi autoritari di tipo tradizionale. Nell'ultimo quarto del secolo XIX si determinerà una profonda trasformazione del significato dell'idea nazionale. Questa si avvaleva ora di una politica volta al mantenimento dello *statu quo* all'interno e all'esterno, che intendeva organizzare gruppi emarginati: il movimento dei lavoratori, le minoranze etniche.[7]
La nazione moderna è stata anche considerata una invenzione dei nazionalismi e dei progetti nazionalistici degli Stati ottocenteschi. In questo senso le nazioni non erano la causa della fondazione di un Stato, ma risultavano esserne la conseguenza.[8] Nelle interpretazioni attuali dei nazionalismi si confrontano posizioni di tipo modernizzante e valutazioni più attente agli aspetti delle tradizioni.
Così il nazionalismo viene visto, ben più che come forma delle tradizioni e degli arcaismi delle società agricole, come la sostanza della modernizzazione industrialista, che sostituisce una superiore cultura standardizzata alle diverse culture locali.[9] Lungo questa scia si è insistito sulla compresenza della identità nazionale con diverse identificazioni sociali e regionali.[10]
Le *élites* socio-politiche europee si sforzarono, nell'Ottocento, di "insegnare la nazione" a contadini, braccianti, artigiani, operai. Provarono a convincere popolazioni chiuse nei ristretti confini di borghi e villaggi di essere partecipi di larghe quanto invisibili comunità nazionali. Questa comune appartenenza nazionale implicava un atto di lealtà e di consenso alle istituzioni pubbliche che disciplinavano la vita di tutti.[11]
L'idea di nazione, nell'ultimo quarto del XIX secolo, assunse sempre più i caratteri di potenza statale tendenzialmente aggressiva. L'idea nazionale divenne in misura crescente uno degli elementi costitutivi dell'autoconsapevolezza politica degli strati borghesi e piccolo-borghesi emergenti. L'identificazione della borghesia con la totalità della nazione non fu che un riflesso dell'affermazione di superiorità degli strati borghesi, provocata dai crescenti profitti e dall'acquisito rilievo sociale. Benché siano importanti gli aspetti culturali nella "costruzione delle nazioni", uno stretto rapporto con la formazione delle identità nazionali ebbe il mutamento negli indirizzi di politica economica.
Le nuove misure di protezione dei mercati e delle produzioni interne, introdotte nei paesi in via di sviluppo come l'Italia di fine ottocento, erano propagandati con una aggressiva retorica degli "interessi nazionali". Le prime norme di una legislazione sociale furono varate nella Germania di Bismarck, con l'intento conservatore di attenuare il disagio sociale provocato dal processo di industrializzazione ed evitare così il rischio di conflitti violenti e sbocchi di tipo rivoluzionario. Attraverso questa via di interventi sociali si avviava l'inserimento delle masse popolari dentro i nuovi ordinamenti statali nazionali. Era il processo di "nazionalizzazione delle masse".[12]
Una fondamentale contraddizione interna all'ordinamento liberale era quella che si poneva tra l'autoritarismo e il vero e proprio imperialismo del comando statale – massimo nelle concezioni e nelle realizzazioni dello Stato etico e dello Stato di diritto di ascndenze germaniche – e i limiti teorici e pratici di espressione dello Stato minimo fondato sulla prevalenza delle libertà individuali, e soprattutto dell'individualismo proprietario, nelle forme adottate specialmente nella teoria e nella pratica sociale e politica dell'esperienza britannica.
Il liberalismo italiano affronta questa contraddizione scegliendo un modello statocentrico. All'enfasi sul ruolo dello Stato, inteso come motore e principale referente della costruzione dell'ordinamento liberale, in Italia si accompagnano la subordinazione dei diritti e delle libertà dei cittadini e la sottovalutazione dell'autonomia e dell'iniziativa della società civile rispetto alla centralità dello Stato. Ne risulterà uno Stato sostanzialmente debole, ben diverso dallo Stato forte costruito in Germania intorno al nucleo della tradizione burocratica, e lontano anche dal più equilibrato rapporto tra Stato, libertà e società conseguito nel modello inglese.[13]

La suprema centralità dello Stato nel modello che tiene insieme Stato, società e libertà viene teorizzata e preparata per l'attuazione politica dalla scienza del diritto pubblico, rinnovata in Italia dal giurista siciliano Vittorio Emanuele Orlando. Nel clima di diffusa fiducia nelle scienze che pervade l'Europa ottocentesca e nel processo di generale riorganizzazione epistemologica delle scienze sociali, che darà luogo ai differenziati specialismi delle scienze "pure" dell'economia, del diritto, della politica, Orlando ridefinisce, sul finire dell'Ottocento, lo statuto scientifico della giuspubblicistica sulla base del metodo giuridico, del formalismo positivistico, fondato sui criteri dell'astrattezza, della separatezza, del tecnicismo. Con questi strumenti produce una teoria della crisi della forma di governo parlamentare liberale e un progetto di superamento di questa crisi attraverso l'edificazione dello Stato di diritto italiano, basato sui principi di legalità. dei diritti pubblici soggettivi, della giustizia amministrativa.[14]
Per Orlando lo Stato di diritto si configura come una persona giuridica, distinta dal governo e dalla società. I problemi della monarchia costituzionale si trasformano nella moderna dottrina dello Stato di diritto, che si configura come supremazia "giuridica" dello Stato rispetto agli emarginati principi "politici" sia del re che del popolo. La forma di governo specifica dello Stato di diritto e dell'evoluzione della monarchia rappresentativa è il *governo di gabinetto,* punto d'incontro tra la prerogativa regia e l'influenza politica parlamentare. Qui il re esercita un potere effettivo nella formazione del governo e la maggioranza parlamentare non esprime un indirizzo politico vincolante. In tal caso infatti si avrebbe un *governo di partito*, che romperebbe il delicato equilibrio dualistico proprio della monarchia costituzionale nella forma dello Stato di diritto.
Il rifiuto radicale del governo di partito, in questo modello costituzionale, comporta l'altrettanto radicale *rifiuto del partito politico*. La maggioranza parlamentare non si forma intorno a un preventivo indirizzo politico, presentato alla prova del confronto elettorale. Ma scaturisce soltanto dopo le elezioni, che non operano alcuna trasmissione di potere da un popolo presunto sovrano ai suoi rappresentanti, bensì una mera designazione dei cittadini più capaci di svolgere il ruolo di legislatori e di governanti.[15]
L'assenza della forma-partito nell'esperienza politica del liberalismo italiano tra Ottocento e Novecento, l'assenza in Italia di un partito liberale (o anche conservatore) è legata all'affermazione della teoria e della pratica della sovranità dello Stato-persona e del governo di gabinetto. La dottrina liberale italiana dello Stato di diritto afferma una forma di normativizzazione giuridica della politica e ingloba dentro di sé la nazione, la società e il popolo. Questo tipo di Stato regola una società semplice, qual è quella liberale ottocentesca, dove sono da eliminare i conflitti, ritenuti distruttivi della superiore unità statale. Questo progetto unitario di governo non può essere diviso né dai contrasti politici tra i partiti, né dagli scontri d'interesse tra i gruppi sociali e tra le grandi concentrazioni economiche.
La società civile, in questo modello statocentrico, risulta quindi assorbita nello Stato. Si è osservato che avanza una forma di socializzazione dello Stato che .[16] Nel modello liberale italiano le istituzioni sociali che hanno una rilevanza collettiva sono immediatamente trasformate in enti pubblici: Camere di Commercio, Ordini professionali. Comuni e province non hanno carattere originario e indipendente rispetto allo Stato, com'è ad esempio in Gran Bretagna. Gli enti locali in Italia sono considerati organi dello stato, si configurano come articolazioni del potere centrale e si distinguono poco dagli uffici periferici dello Stato.[17]
Questa centralità dello Stato riduce lo spazio e il peso dei principi di libertà e dei diritti dei cittadini. Lo Stato, con la sua autorità, viene prima degli individui con i loro diritti, che non sono concepiti come una limitazione, ma solo come una concessione dello Stato. L'assenza di un processo costituente dello Stato italiano si accompagna alla mancanza di grandi battaglie e di impegnative affermazioni intorno alle libertà fondamentali e ai diritti dell'uomo. I giuristi italiani condividevano con la scienza germanica anche l'avversione al diritto naturale, e quindi alle dichiarazioni dei diritti.[18]
Una critica radicale a questa traduzione italiana del modello germanico di *Rechtstaat* fu immediatamente espressa dagli economisti di tendenza liberista sul piano della teoria e della politica economica. Antonio De Viti De Marco e Vilfredo Pareto giudicarono questa teoria dello Stato di diritto una dottrina autoritaria dello Stato, che comprimeva le istanze di libertà e sottometteva l'ordinamento sociale agli interessi più fortemente costituiti, al fine del potenziamento dello Stato e della massima diffusione dello statalismo. A questa prospettiva De Viti De Marco, anche ricorrendo a costituzionalisti liberali inglesi come Albert V. Dicey,

opponeva un modello differente di Stato democratico e garantista, fondato sul suffragio allargato anche alle donne e sulla diffusione dei controlli dal basso.[19]
Lo Stato liberale stenta ad uscire dai suoi confini di classe. Così, dopo aver limitato gli spazi per i diritti di libertà, lascia ad altre forze sociali e politiche – classi popolari, socialisti, cattolici – il compito di far procedere il paese sulla strada della nazionalizzazione della politica. Non sarà per caso che i primi partiti in Italia saranno quelli antiistituzionali: il partito socialista nel 1892, il partito repubblicano nel 1894.
Nel primo Novecento lo Stato liberale sarà sottoposto alla duplice pressione del moltiplicarsi delle figure e degli interessi sociali e del crescere delle funzioni amministrative. I processi di industrializzazione e di socializzazione spingeranno verso un riassetto di tipo organicistico della società, aldilà dell'individualismo borghese dell'età liberale.[20] La separazione tradizionale tra Stato e società sarà superata dalla compenetrazione nello Stato di una rappresentanza degli interessi delle diverse forze sociali in movimento: operai, contadini, ceti medi urbani e agrari. Economia e società premono sulle forme di un assetto istituzionale e politico sempre meno capace di fornire risposte a domande sempre più complesse.[21]
Sul versante della teoria e del riassetto dei poteri costituzionali avanza il modello dello Stato amministrativo. La riaffermazione della sovranità dello Stato come amministrazione persegue due obbiettivi. E' una risposta aggiornata alla crisi di autorità dello Stato liberale rispetto al dilagare dei conflitti sociali e politici e agli effetti disgreganti prodotti dal diffondersi degli interessi di parti, gruppi, individui. Serve quindi sia ad evitare la prevalenza delle pressioni e delle logiche dei gruppi economici, sia a limitare i poteri delle assemblee rappresentative e dei gruppi politici espressi dall'espansione della democrazia.[22]
Le trasformazioni sociali ed economiche accelerate dalla guerra mondiale e il processo di democratizzazione - allargato dal suffragio universale maschile, dall'introduzione del sistema proporzionale e dall'espansione dei partiti di massa (col nuovo partito popolare, anch'esso antistituzionale) – accentueranno la crisi del sistema politico liberale. La prospettiva, individuata per primo da Costantino Mortati, sarebbe stata la ristrutturazione del modello costituzionale, con l'attribuzione del *potere di indirizzo politico* al Parlamento riorganizzato sulla base dei partiti politici.[23]
Del resto in diversi paesi europei, nel primo dopoguerra, si affermerà la tendenza verso la costituzione della nuova forma di *Stato dei partiti* (*Parteienstaat*), segnando il passaggio dal parlamentarismo liberale alla democrazia basata sui partiti di massa, in una visione pluralistica dello Stato, fondata sull'equilibrio dei poteri.[24]
L'introduzione del sistema proporzionale nel 1919 e la costituzione dei gruppi parlamentari alla Camera nel 1920 ponevano, per la prima volta in Italia, i partiti di massa al centro dell'attività parlamentare e nei confronti del governo. Gli aspri conflitti sociali e politici e la costitutiva estraneità tra istituzioni liberali e partiti impediranno il passaggio dal parlamentarismo liberale alla "democrazia dei partiti". Lo Stato liberale non cadeva per la disgregazione indotta dai partiti, ma perché incapace di ristrutturare il modello costituzionale sulla base dei partiti politici.
Sul terreno più propriamente politico e sociale le furiose lotte scatenate nel primo dopoguerra italiano si incroceranno con il prevalere della prospettiva dei "blocchi nazionali" – di conservatori, liberali e fascisti – che individueranno nei partiti di massa il nemico da abbattere e riproporrano l'identificazione di una parte politica con la nazione e lo Stato.[25]
Il ruolo dei partiti sarà di nuovo ridimensionato, nella prospettiva di una restaurazione della sovranità statale in nome di un superiore interesse nazionale. La novità sarà costituita dalla identificazione dello Stato nazionale con un partito, il Partito nazionale fascista, che si proporrà anche di integrare nello Stato la società in modo totalitario, ma con scarsi risultati.

---

[1] G. Galasso, *L'Italia come problema storiografico*, *Introduzione* a *Storia d'Italia*, diretta da G. Galasso, UTET, Torino 1979, pp. 163 ss.
[2] G. Candeloro, *L'unificazione italiana*, in *La Storia*, diretta da N. Tranfaglia e M. Firpo, vol. VIII, *L'Età contemporanea*, tomo 3, UTET, Torino 1986, pp. 350 ss.; M. Meriggi, *L'unificazione nazionale in Italia e in Germania*, in AA.VV., *Storia contemporanea*, Donzelli, Roma 1997, pp. 129 ss.

[3] A. Caracciolo, *Stato e società civile. Problemi dell'unificazione italiana*, Einaudi, Torino 1959; C. Pavone, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli*, *1859-1866*, Giuffrè, Milano 1964; E. Ragionieri, *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Laterza, Bari 1967; G. Candeloro, *Storia dell'Italia moderna*, vol. V, *La costruzione dello Stato unitario*, Feltrinelli, Milano 1968.
[4] T. De Mauro, *Storia linguistica dell'Italia unita*, Laterza, Roma-Bari 1979; R. Romanelli, *Il comando impossibile. Stato e società nell'Italia liberale*, il Mulino, Bologna 1988; G. Pescosolido, *Dal sottosviluppo alla questione meridionale*, in *Storia del Mezzogiorno*, vol. XII, Edizioni del Sole, Napoli 1991, pp. 19-90; F. Barbagallo, *La modernità squilibrata del Mezzogiorno d'Italia*, Einaudi, Torino 1994, pp. 3-34.
[5] P. Costa, *Lo Stato immaginario. Metafore e paradigmi nella cultura giuridica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffré, Milano 1986.
[6] S. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, il Mulino, Bologna 1982.
[7] W. J. Mommsen, *Società e politica nell'età liberale. Europa 1870-1890*, in *La trasformazione politica dell'Europa liberale 1870-1890*, a c. di P. Pombeni, il Mulino, Bologna 1986, pp. 15 ss.
[8][8] E. J. Hobsbawm, *Nazioni e nazionalismi dal 1870. Programma, mito, realtà*, Einaudi, Torino 1991.

[9] K. W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, The MIT Press, cambridge (MA) 1962; E. Gellner, *Nazioni e nazionalismo*, Editori Riuniti, Roma 1985; Id., *Il mito della nazione e quello delle classi*, in *Storia d'Europa*, vol. I, *L'Europa oggi*, a c. di P. Anderson, M. Aymard, P. Bairoch, W. Barberis, C. Ginzburg, Einaudi, Torino 1993, pp. 637 ss.
[10] A. D. Smith, *Le origini etniche delle nazioni*, il Mulino, Bologna 1992.
[11] B. Tobia, *Una cultura per la nuova Italia*, in *Storia d'Italia*, 2. *Il nuovo Stato e la società civile 1861-1887*, a c. di G. Sabbatucci e V. Vidotto, Laterza, Roma-Bari 1995, pp.427 ss.
[12] G. Galasso, *Storia d'Europa*, vol. III, *Età contemporanea*, Laterza, Roma-Bari 1996, pp. 123 ss.; G. L. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse. Simbolismo politico e movimenti di massa in Germania (1812-1933)*, il Mulino, Bologna 1975; Id., *L'uomo e le masse nelle ideologie nazionaliste*, Laterza, Roma-Bari 1982.
[13] U. Allegretti, *Profilo di storia costituzionale italiana. Individualismo e assolutismo nello stato liberale*, il Mulino, Bologna 1989.
[14] G. Cianferotti, *Il pensiero di V. E. Orlando ela giuspubblicistica italiana fra Ottocento e Novecento*, Giuffré, Milano 1980.
[15] M. Fioravanti, *Costituzione, amministrazione e trasformazioni dello Stato*, in *Stato e cultura giuridica in Italia dall'unità alla repubblica*, Laterza, Roma-Bari 1990, pp. 3 ss.
[16] U. Allegretti, *op. cit.*, p. 265.
[17] F. Rugge, *Autonomia ed autarchia degli enti locali: all'origine dello Stato amministrativo*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale in italia fra Otto e Novecento*, a c. di A. Mazzacane, Liguori, Napoli 1986, pp. 275 ss.
[18] G. Zagrebelsky, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Einaudi, Torino 1992.
[19] A. Cardini, *Gli economisti, i giuristi e il dibattito sullo Stato dopo il 1880*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 175 ss.
[20] R. Ruffilli, *Santi Romano e la crisi dello Stato agli inizi dell'età contemporanea* (1977), in Id., *Istituzioni, società, Stato*, vol. II, a c. di M.S. Piretti, il Mulino, Bologna 1990, pp. 163 ss.
[21] S. Cassese, *Giolittismo e burocrazia nella "cultura delle riviste"*, in *Storia d'Italia, Annali,* 4, *Intellettuali e potere*, a c. di C. Vivanti, Einaudi, Torino 1981, pp. 475 ss.
[22] C. S. Maier, *"Vincoli fittizi... della ricchezza e del diritto": teoria e pratica della rappresentanza degli interessi*, in *L'organizzazione degli interessi nell'Europa occidentale*, a c. di S. Berger, il Mulino, Bologna 1983, pp. 47 ss.; M. Fioravanti, *Stato di diritto e stato amministrativo nell'opera giuridica di Santi Romano*, in *I giuristi e la crisi dello Stato liberale*, cit., pp. 318 ss.
[23] C. Mortati, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, Anonima editoriale, Roma 1931.
[24] G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia* (1929), a c. di S. Forti, Giuffrè, Milano 1989.
[25] S. Neri Serneri, *Classe, partito, nazione. Alle origini della democrazia italiana 1918-1948*, Lacaita, Manduria 1995, pp. 87 ss.

Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia col piede giusto[1]

di Stefano POZZOLI

1. Legge 42/2009 e processo Federale

Lo schema di decreto legislativo approvato in via definitiva dal Consiglio dei Ministri in tema di "determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province" è il primo decreto di attuazione della legge sul federalismo (l. 42/2009) e rappresenta quindi il punto di partenza di quello che potrà essere il federalismo in Italia.
Come premessa, pertanto, è opportuno fare alcune riflessioni sulla legge 42/2009.
Anzitutto deve essere chiaro che la l. 42/2009 è solo una norma di indirizzo e che la sostanza del cambiamento dovrebbe ritrovarsi nel processo di delega attivato, che dovrà quindi costituire il cuore della futura architettura istituzionale italiana, una volta che (e se) entrerà a regime.
Quanto affidato ai futuri decreti legislativi, perciò, è assai più importante, sul piano sostanziale, perfino del testo di legge, perché è noto a tutti che alcune affermazioni di principio, di per sé in astratto condivisibili, andranno giudicate una volta che trovino una effettiva e concreta declinazione.
Guardando il primo decreto di attuazione, però, è difficile non rimanere delusi.
La legge 42, nell'ambito dell'art. 2, al comma 2 lettera f, anzitutto non parlava solo di fabbisogni ma di "costi e fabbisogni". E questi avrebbero dovuto, anzitutto:

- costituire l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica,
- definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le pubbliche amministrazioni regionali e locali nelle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali.

Anche la lettera m) parla di fabbisogni standard. Per richiedere il superamento graduale della spesa storica, appunto a favore:

- del fabbisogno standard per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 della Costituzione e delle funzioni fondamentali;
- della perequazione fiscale per le altre funzioni.

Si noti che si prevede, già a livello normativo, la perequazione per le "altre funzioni". Non si comprende, però, per quale motivo si dovrebbe ritenere necessaria una perequazione anche sulle funzioni non fondamentali.
Il tema del finanziamento della spesa, per altro, è quello che viene affrontato nella maniera più debole da parte della normativa. Un conto è perequare sul necessario, un altro sul superfluo… Si decida con chiarezza, piuttosto, cosa fa parte dei diritti essenziali del cittadino.
Ancora, si prevedono, per ora in maniera non molto ben definita, alcuni tributi propri di incerta consistenza ed una giusta compartecipazione a tributi nazionali (ai sensi dell'art. 9, per le Regioni, e dell'art. 13 per gli enti locali anche all'IVA, il principale tributo nazionale), dettata dal fatto che circa un terzo della spesa pubblica è ormai gestita da Regioni ed enti locali.
Viene precisato, però, che (art. 2 lettera t) che sono esclusi interventi sulle basi imponibili o sulle aliquote che non siano del proprio intervento di governo. Questo significa che l'aliquota IVA non potrà essere toccata né dagli enti locali né dalle regioni, né in aumento (e ci pare logico) né in riduzione (e ci sembra assurdo).

[1] Una versione parzialmente diversa del presente articolo sarà prossimamente pubblicata in *Diritto e Pratica Amministrativa*

Più in generale l'idea del sistema delle entrate che nasce dalla norma è che:

- la manovrabilità delle imposte è più verso l'alto che verso il basso, e riguarda solo imposte "minori";
- la sussidiarietà viene immaginata in senso orizzontale, tra aree regionali più ricche e più povere.

Sinceramente ci pare un modo molto vecchio di ragionare, perché tutto ciò crea un sistema in cui in realtà sono pochi gli stimoli a spendere davvero meno, dal momento che non se ne ricava nessun beneficio competitivo territoriale.
Per essere chiari. In Lombardia avranno più o meno quello che hanno adesso, forse appena un poco di più quando potranno aumentano le imposte, ma l'ente regione non riceve da questa riforma nessun vero stimolo a "risparmiare", se non nei limiti dei vincoli del patto di stabilità interno (che per altro per le regioni è particolarmente iniquo).
Logica vorrebbe, invece, che il "risparmio" dovesse diventare un obiettivo strategico, finalizzato alla riduzione delle imposte, così da rappresentare una fonte di vantaggio competitivo del territorio (come accade in Spagna). Ma a questo non si è pensato, restando appunto irretiti dalle vecchie logiche, quelle per le quali servono sempre più soldi per avvantaggiare il territorio e non conviene averne meno, in totale antitesi con l'aria che tira in Eurolandia.
Sarebbe stato molto meglio, invece, pensare ad una solidarietà verticale e non orizzontale. In altre parole, se alla Campania oggi serve il 50% delle sue entrate e non il 25% come alla Lombardia gli si diano pure, ma quando un sistema regionale cresce (aumentando così il prelievo in valore assoluto) o riesce a fare economia di spesa, dovrebbe avere il diritto di ridurre la pressione fiscale sui suoi cittadini, decidendo di incidere sull'imposta che ritiene meglio ridurre.
In sostanza la l. 42/2009 si affida solo ad un obiettivo di convergenza verso una spesa standard. Ma questo è un film che abbiamo già visto, perché di fatto ripete il meccanismo applicato al sistema sanitario (con i risultati a tutti noti).
Servirà in teoria a stimolare i peggiori a migliorarsi un po', ma non costituisce certo uno stimolo sufficiente a rendere più efficienti le regioni e gli enti locali che si trovano già in fascia alta e che saranno quindi tentate di "sedersi".
Per altro, una grave lacuna della legge sul federalismo è dal lato delle sanzioni non tanto e non soltanto a chi spende troppo quanto a chi non rispetta le regole. Si potrà opporre a questa affermazione che già ci sono delle norme di carattere generale. È però facile rispondere che l'esistente è sotto gli occhi di tutti, e che fare delle norme di riassetto del sistema che ignorano del tutto la Corte dei Conti non è certo un bel segnale.

2. Il decreto legislativo approvato in via definitiva: il mancato rispetto della delega di cui all'art. 2, c. 2, lettera f.

Il fatto che si possa sperare in una convergenza dei peggiori verso i migliori viene subito frustrato leggendo i decreto di attuazione. Già il titolo, "decreto legislativo recante disposizioni in materia di determinazione dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province", palesa un mancato rispetto della delega che richiedeva, e per finalità ben specifiche, non solo l'individuazione dei fabbisogni, ma anche quella dei costi standard.
Il motivo, ovvio e scontato, è che le nostre pubbliche amministrazioni locali ad oggi non hanno una contabilità analitica a competenza economica, senza la quale è semplicemente impossibile immaginarsi una conoscenza minimamente attendibile dei costi, standard o meno che essi siano.
Eppure la legge aveva fatto una richiesta assolutamente razionale. Anzi, il legislatore si era anche reso conto che, per non accontentarsi dell'esistente, era necessario intervenire sul sistema informativo e contabile degli enti locali, ed ha dato delega di attuare, all'art. 2, c. 2 lettera h, la riforma del sistema contabile, certo nel senso dell'armonizzazione tra contabilità dei diversi livelli di governo ma anche di un sistema di contabilità economica.

Ci si deve domandare, pertanto, se non sarebbe stato più razionale attendere il perfezionamento del decreto legislativo sulla armonizzazione contabile, piuttosto che forzare la mano, contraddicendo la legge sul federalismo fin dal primo decreto emanato.
È vero che sembra improbabile che in Italia si riesca a implementare in tempi brevi una contabilità analitica attendibile negli oltre 8 mila enti interessati dalla legge per il federalismo, soprattutto dal momento che si parte da uno stato di fatto assai povero di competenze, di risorse e di interesse per un sistema di rilevazione sofisticato.
Questo però avrebbe giustificato una riflessione sui tempi del processo federalista, al limite una revisione della norma, ma non certo una disapplicazione della delega.
In verità, si ha la sensazione da una parte di grande fretta (il che comporta che si faccia per prima cosa non quanto sia necessario ma semplicemente quello che sembra più facile) e, dall'altra, della scarsa voglia di fare quei passi radicali che occorrono per cambiare gli assetti istituzionali di un Paese (ci si accontenta di dare una riverniciatina all'esistente, lasciando più o meno tutto così come è adesso).

3. il decreto. I suoi contenuti e le sue lacune

La finalità del decreto, viene dichiarato, è quello di "disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica" (art. 1, c. 1).
L'articolo successivo poi propone una tempistica di realizzazione del "superamento della spesa storica":

a) nel 2011 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2012, riguardo ad almeno un terzo delle funzioni fondamentali;
b) nel 2012 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2013, riguardo ad almeno due terzi delle funzioni fondamentali;
c) nel 2013 verranno determinati i fabbisogni standard che entreranno in vigore nel 2014, riguardo a tutte le funzioni fondamentali.

È interessante notare che le funzioni fondamentali, qui definite in via provvisoria, sono 6, tra cui quella che corrisponde alla funzione 1 del bilancio attuale degli enti locali (funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo), che mai ci saremmo aspettati fosse definita funzione fondamentale (semmai strumentale, sono i servizi ai cittadini funzioni fondamentali…), anche se per essa viene precisata, pudicamente, una copertura del 70% delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla date di entrata in vigore della legge 42/2009.
La scelta del 70%, sia chiaro, non è un obiettivo di risparmi ma solo la presa d'atto che la quantificazione della funzione 1, nei certificati di bilancio inviati dagli enti al ministero dell'Interno, ha un importo abnorme, mediamente intorno al 40% della spesa corrente complessiva. Resta chiaro, però, che quei pochi che, avventatamente, avevano fatto un lavoro accurato, allocando nella funzione 1 solo quello che doveva davvero andarci, si troveranno fortemente penalizzati. Ma questa è l'Italia.
Lascia ancora più perplessi, però, la metodologia (art. 4) ed il procedimento (art. 5) immaginati per la determinazione dei fabbisogni standard.
In quanto alla metodologia viene semplicemente detto, salvo corollari, che è determinato attraverso:
a) l'identificazione delle informazioni e dei dati di natura strutturale e contabile necessari,
acquisiti sia da banche dati ufficiali esistenti sia tramite rilevazione diretta con appositi questionari da inviare ai Comuni e alle Province, anche ai fini di una riclassificazione o integrazione delle informazioni contenute nei certificati contabili;
b) l'individuazione dei modelli organizzativi e dei livelli quantitativi delle prestazioni, determinati sulla base di un sistema di indicatori in relazione a ciascuna funzione fondamentale e ai relativi servizi;

c) l'analisi dei costi finalizzata alla individuazione di quelli più significativi e alla determinazione degli intervalli di normalità;
d) l'individuazione di un modello di stima dei fabbisogni standard sulla base di criteri di rappresentatività attraverso la sperimentazione di diverse tecniche statistiche ;
e) la definizione di un sistema di indicatori, anche in riferimento ai diversi modelli organizzativi ed agli obiettivi definiti, significativi per valutare l'adeguatezza dei servizi e consentire agli enti locali di migliorarli.

In sostanza non viene individuata una vera e propria metodologia, ma viene detto:

- i dati verranno richiesti o presi dove si trovano;
- verranno rielaborati attraverso criteri statistici.

In pratica si rinuncia a creare un sistema contabile veritiero, scelta più seria ma che avrebbe richiesto ben altro approfondimento. Non si fa cenno, però, neppure a meccanismi di controllo: chi verificherà l'attendibilità dei dati degli enti locali? Che valore avranno i questionari che i comuni e le province si vedranno a dovere compilare in tempi brevissimi?
Ma la debacle del sistema pubblico viene certificata all'articolo successivo, dove si affida alla Società per gli studi di settore-Sose S.p.A., che notoriamente si è sempre occupata di altro, di predisporre le metodologie occorrenti alla individuazione dei fabbisogni standard e di determinarne i valori con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli comuni e province.
Lo standard, mi era stato insegnato, è appunto uno standard; e questo dare "rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli comuni" suona assai strano: siamo di fronte alla costruzione di un ossimoro, più che al rispetto della delega.
Nonostante l'autorevole supervisione dell'Ifel e della Commissione per l'attuazione del Federalismo, inoltre, ci pare improbabile che il contributo della Sose, "la cui attività, ai fini del presente decreto, ha carattere esclusivamente tecnico" (art. 5, c.1, lettera a) possa condurre ad un qualcosa di credibile e, soprattutto, di condivisibile.
Si è parlato, infatti, di circa 2 mila variabili prese in considerazione in questa esoterica metodologia. Basta questo numero per capire l'assurdità della procedura non tanto dal punto di vista tecnico quanto da quello politico. Fintanto che si fanno delle simulazioni potrà essere tutto molto divertente, ma quando verranno stilate della graduatorie non credo che quei sindaci e presidenti di provincia che si troveranno penalizzati saranno disposti ad accettare un risultato "statistico", che appunto fa uno standard caso per caso e come tale, giudicabile arbitrario ed iniquo o comunque difficilmente comprensibile.

4. La definizione dei fabbisogni standard. Sarebbero utili alla trasparenza del sistema ma il decreto tace sulle finalità e non incoraggia alla pubblicità dei risultati.

L'articolo 1 del decreto, al primo comma, stabilisce appunto che "è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per Comuni e Province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica".
Però nello schema ora approvato, se viene definito – come si è detto in maniera assai poco condivisibile e credibile - come verranno individuati i fabbisogni standard, niente si dice sulle modalità con cui si intende raggiungere il fine, ovvero il graduale superamento del criterio della spesa storica.
In sostanza il decreto non dice come le fonti di finanziamento dovranno essere collegate ai costi standard, né in quali tempi.
Si definisce in qualche modo un mezzo ma non si dice come si vuole raggiungere l'obiettivo a cui esso è finalizzato, in un gioco di ambiguità che non potrà che portare ad un duro contenzioso o, più probabilmente, ad un niente di fatto.

La cosa preoccupa e delude, tanto più che il Governo ha avuto un mandato pressoché unanime da parte del Parlamento per quanto riguarda la legge 42/2009.
Per altro i risultati di questo lavoro non verranno neppure, con ogni probabilità, resi noti in modo trasparente, almeno a giudicare dall'articolo 6 del decreto, che pure è titolato "pubblicazione dei fabbisogni standard".
Infatti, la norma prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio, vengono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo ed il fabbisogno standard di ciascun comune e provincia (art. 6 c. 1).
Ma l'ente locale è obbligato soltanto a dare "adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al comma 1, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio". Non viene richiesto, in altre parole, di fare un commento del proprio fabbisogno standard mettendolo a confronto con la spesa storica e corrente, né di confrontarsi con altri enti locali (cosa che pure sarebbe interessante, visto che ognuno avrà – anche se sembra una antinomia – un proprio personale standard).
In sostanza, tutto questo processo sembra destinato a produrre ben poco in termini di impatto sugli enti, neppure una maggiore consapevolezza nei cittadini sulle capacità della propria amministrazione locale.
Del tutto in affrontato, pertanto, è quanto richiesto all'art. 2, c. 2 lettera f), che come abbiamo detto chiedeva proprio di utilizzare i fabbisogni standard al fine di comparare e valutare l'azione pubblica, nonché di definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le pubbliche amministrazioni locali nell'espletamento delle proprie funzioni.
Un avvio che lascia poco sperare sulla consistenza e sulla equità di un futuro Federalismo. È bene ricordare, per altro, che il Federalismo della l. 42/2009 nasce come antidoto alle proteste di quella parte del Paese che vive ormai l'unità nazionale quale fardello ed ostacolo allo sviluppo, alla quale risponde con una idea di Federalismo solidale e moderato e rappresenta quindi un punto di equilibrio ragionevole.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Il Catalogo della Biblioteca - disponibile anche online al banner Biblioteca nel sito dell'Assemblea Legislativa delle Marche (www.consiglio.marche.it) - contiene un'ampia raccolta di volumi, monografie e periodici sul tema.

Recenti acquisizioni

- **L'*autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali tra Corte costituzionale (Sentenza n. 102/2008 e Ordinanza n. 103/2008) e disegno di Legge delega : un contributo giuridico al dibattito sul federalismo fiscale / a cura di Valerio Ficari. - Milano : Giuffrè, 2009. - VIII, 221 p. ; 24 cm.**
- **Le *basi costituzionali del federalismo fiscale / Enrico De Mita. - Milano : Giuffre, c2009. - VIII, 87 p. ; 21 cm.**
- ***Da Stato unitario a Stato federale : territorializzazione della politica, devoluzione e adattamento istituzionale in Europa / a cura di Sofia Ventura. - Bologna : Il Mulino, [2008]. - 232 p. ; 22 cm.**
- **Gli *effetti della introduzione dei primi tratti di federalismo fiscale sul sistema autonomistico-territoriale nella legislazione finanziaria 1999-2008 / di Ambrogio De Siano. - Torino : G. Giappichelli, [2008]. - 270 p. ; 24 cm.**
- **Il *federalismo fiscale / Donato Pennetta. - [Assago] : CEDAM, 2010. - XVI, 257 p. ; 24 cm.**
- **Il *federalismo fiscale / Gianluigi Bizioli. - Soveria Mannelli : Rubbettino, [2010]. - XII, 100 p. ; 17 cm.**
- **l *federalismo fiscale / a cura di Veronica Nicotra, Franco Pizzetti, Silvia Scozzese. - Roma : Donzelli : ANCI comuni care, 2009. - XI, 402 p. ; 22 cm**
- ***Federalismo fiscale e costituzione : essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali / Enrico Corali. - Milano : Giuffrè, 2010. - VI, 271 p. ; 24 cm.**
- ***Federalismo regionalismo e sussidiarietà : forme di limitazione al potere centrale / Luca P. Vanoni. - Torino : Giappichelli, 2009. - VII, 94 p. ; 21 cm.**
- **Il *federalismo fiscale in Italia : genesi, prospettive di attuazione ed esigenze di tutela / Roberto Serrentino. - Napoli ; Roma : Edizioni scientifiche italiane, 2009. - 379 p. ; 24 cm**
- ***Guida al federalismo fiscale / Benito Fuoco, Stefano Palumbo ; [prefazione di Vincenzo Carbone]. - Matelica : Nuova Giuridica, stampa 2009. - 172 p. ; 24 cm.**
- ***Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale / Beniamino Caravita . - 2. ed. - Torino : Giappichelli, 2009. - 301 p. ; 24 cm.**

- ***Partecipazione regionale e norme di procedura : profili di diritto costituzionale italiano ed europeo / Matteo Nicolini. - Napoli ; Roma : Edizioni scientifiche italiane, 2009. - IX, 277 p. ; 24 cm.**
- ***Patto di stabilità e federalismo fiscale : regole per il 2010 e proposte per il futuro / Luca Bisio, Marco Nicolai ; prefazione di Attilio Fontana. - Santarcangelo di Romagna : Maggioli, [2010]. - 210 p. ; 24 cm.**
- ***Verso quale federalismo?: la fiscalità nei nuovi assetti istituzionali: analisi e prospettive / a cura di Alessandra Magliaro. - Trento : Università degli studi di Trento, 2010. - VI, 255 p ; 24 cm. ((Convegno tenuto a Trento nel 2008**

Per informazioni, per il prestito bibliotecario o per ricevere copia degli articoli, nei limiti previsti dalla normativa vigente in materia di diritto d'autore, inviare una e-mail o fax al seguente indirizzo:

Biblioteca dell'Assemblea Legislativa delle Marche

P.zza Cavour 23 - 60121 Ancona

e-mail: biblioteca@assemblea.marche.it

tel. 071-2298200,

fax 071-2298201